

Soziale Ungerechtigkeit - Überlegungen zu einem Forschungsprogramm: ein Kurzgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft

Bechtle, Günter; Böhle, Fritz; Düll, Klaus; Lutz, Burkart; Nuber, Christoph; Sauer, Dieter; Sengenberger, Werner

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. - ISF München

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bechtle, G., Böhle, F., Düll, K., Lutz, B., Nuber, C., Sauer, D., Sengenberger, W. (1972). *Soziale Ungerechtigkeit - Überlegungen zu einem Forschungsprogramm: ein Kurzgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft*. München: Institut für Sozialwissenschaftliche Forschung e.V. ISF München. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-68423>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

G. Bechtle
F. Böhle
K. Düll
B. Lutz
C. Nuber
D. Sauer
W. Sengenberger

Soziale Ungerechtigkeit
Überlegungen zu einem Forschungsprogramm

Ein Kurzgutachten im Auftrag
des Bundesminister für Bildung
und Wissenschaft

München, Dezember 1972

Inhaltsverzeichnis	Seite
Einleitung	I
1. Zur forschungspolitischen Vorgeschichte und Bedeutung	I
2. Der Auftrag	III
3. Probleme der Erstellung des Gutachtens	IV
I. Prämissen und Dimensionen der Analyse	1
1. Soziale Gerechtigkeit, soziale Ungleichheit und das Problem öffentlichen Handelns	1
2. Die analytischen Dimensionen des Problems "Steigerung sozialer Gerechtigkeit"	6
3. Kriterien und Verfahren der Auswahl von vorrangigen Forschungsthemen	15
II. Forschungsprogramm "Ungleiche Bedingungen der Wahrnehmung und Durchsetzung von Rechtspositionen als Fall sozialer Ungerechtigkeit"	23
1. Zum Problem der Wahrnehmung und Durchsetzung von Rechtspositionen (Rechtsschutz)	23
2. Zur Genese von Ungleichheiten in den Chancen der Rechtswahrnehmung und Rechtsdurchsetzung	23
3. Unterschiedliche Erscheinungsformen von Ungleichheiten in Rechtswahrnehmung und -durchsetzung	25
4. Zur Thematisierung von Ungleichheit bei der Wahrnehmung und Durchsetzung von Rechtspositionen als Fall von Ungerechtigkeit	30
5. Mögliche Forschungsschritte	32
6. Zum Literatur- und Forschungsstand	35
III. Forschungsprogramm "Ungleichheiten in den Arbeitsbedingungen und die Funktionalität von Kollektivvereinbarungen bei ihrer Reduzierung"	36
1. Die Problemstellung	36
2. Aspekte und Funktionen des Arbeitsverhaltens	37
3. Ungleichheiten im Arbeitsverhalten und das Problem ihrer Reduzierung	40
4. Institutionen der Regelung des Arbeitsverhältnisses	43
5. Probleme kollektivrechtlicher Einwirkung auf Ungleichheiten im Arbeitsverhältnis	45
6. Forschungsansätze	54

IV. Forschungsprogramm: Formen sozialer Ungerechtigkeit im ländlichen Bereich und Probleme staatlicher Maßnahmen zu ihrer Beseitigung	59
1. Die Problemstellung und ihre Bedeutung	59
2. Formen und Bedingungen sozialer Ungleichheit im ländlichen Raum	60
3. Heterogenität und Widersprüchlichkeit staatlicher Maßnahmen im ländlichen Bereich	68
4. Forschungsperspektiven: Die Beziehungen zwischen Formen sozialer Ungerechtigkeit und staatlichen Maßnahmen zu ihrer Überwindung	73
5. Überlegungen zur Vorbereitung eines Forschungsprogramms	80
V. Literaturhinweise	84
1. Zu Kapitel I: Prämissen und Dimensionen der Analyse	84
2. Zu Kapitel II: Forschungsprogramm "Ungleiche Bedingungen der Wahrnehmung und Durchsetzung von Rechtspositionen als Fall sozialer Ungerechtigkeit	86
3. Zu Kapitel III: Forschungsprogramm "Ungleichheiten in den Arbeitsbedingungen und die Funktionalität von Kollektivvereinbarungen bei ihrer Reduzierung	88
Anhang	

Einleitung

1. Zur forschungspolitischen Vorgeschichte und Bedeutung

Im Sommer 1972 wurde das Institut für sozialwissenschaftliche Forschung vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft aufgefordert, im Rahmen der Vorbereitung eines Förderungsprogramms Sozialwissenschaften ein Gutachten zum Thema "Steigerung der sozialen Gerechtigkeit" anzufertigen.

Dieses Thema war Teil eines Kataloges von als anwendungsbezogen gedachten Themen gesellschaftswissenschaftlicher Forschung, den eine Arbeitsgruppe im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft aufgestellt hatte und der von "Ausgleich von Lebensrisiken" über "Grundlagen eines funktionsfähigen Wirtschaftssystems" bis zu "Problemen der internationalen Zusammenarbeit" reicht.

Diese Aufforderung stellte das Institut für sozialwissenschaftliche Forschung vor eine schwierige Entscheidung.

Für die Annahme des Auftrags sprach, daß es wichtig erschien, dem Ministerium, dessen forschungspolitische Aktivitäten bisher nahezu ausschließlich naturwissenschaftlicher Großforschung gegolten hatten, bei dem Versuch zu helfen, neue (wenn auch noch relativ bescheidene) Förderungsschwerpunkte zu setzen.

Dagegen sprachen jedoch zwei Gründe, von denen der eine forschungspolitischer Art war, der andere aus der sachlichen Problematik des Themas resultiert.

Bei den ersten Beratungen des Förderungsprogramms wurden von seiten der meisten hieran beteiligten Wissenschaftler und den wissenschaftlichen Institutionen erhebliche Bedenken dagegen erhoben,

II

das Förderungsprogramm von Anfang an thematisch und anwendungsbezogen zu konzipieren. Beim gegenwärtigen Entwicklungsstand der Gesellschaftswissenschaften, so lauteten diese Bedenken, käme es vor allem darauf an, Forschungskapazitäten personeller, sachlicher und institutioneller Art aufzubauen, bevor daran gedacht werden könnte, durch thematische Prioritäten die Forschung in bestimmte als wichtig erachtete Richtungen zu lenken.

Eine vorschnelle Konzentration auf bestimmte Forschungsthemen - deren Auswahl wie Bearbeitungsmöglichkeit durch die bestehenden Forschungskapazitäten oder Forschungsstrukturen beschränkt würde - könnte nur zur Duplizierung der bestehenden Ressortforschung führen und keine nachhaltigen Impulse für die Entwicklung der gesellschaftswissenschaftlichen Forschung geben.

Diese Bedenken gelten in besonderer Weise bei einer so globalen gesellschaftspolitischen Fragestellung wie der dem Institut zur Bearbeitung angetragenen : Soziale Gerechtigkeit ist ja kein unmittelbar erfahrbarer Gegenstand wie etwa Alter oder Krankheit, sondern stellt einen bestimmten normativen Bezug zu gesellschaftlichen Phänomenen dar, der selbst erst als Problem gesetzt werden muß, bevor daran gedacht werden kann, für ihn relevante Forschungsfragestellungen zu entwickeln.

Wenn sich das Institut dennoch dazu entschloß, den Gutachtensauftrag zu übernehmen, so in der Hoffnung, daß es gelingen könnte, an dem vom Ministerium vorgeschlagenen Forschungsthema zu demonstrieren, was gesellschaftswissenschaftliche Forschung eigentlich im Interesse der Gesellschaft zu leisten hätte, wie sie Leistung vollbringen kann und welche - forschungsstrukturellen - Bedingungen dazu notwendig sind.

Dies brachte allerdings eine Problematisierung der Fragestellung mit sich, die wohl nicht der aktuellen Erwartung des Auftraggebers entspricht, die wir jedoch forschungspolitisch für legitim

III

halten und die auch den eigentlichen Zweck des Förderungsprogramms - wie er vom Ministerium gesehen wird - zu erfüllen verspricht, nämlich gesellschaftswissenschaftliche Forschung zur Lösung gesellschaftlicher Probleme stärker nutzbar zu machen, als dies heute der Fall zu sein scheint.

2. Der Auftrag

Auf dem Hintergrund dieser Überlegungen formulierte das Institut eine Aufgabenbeschreibung zum Gutachten, die im wesentlichen vom Ministerium akzeptiert wurde und deren wichtigste Punkte sind:

(1) Aufgabe des Gutachtens ist es, Ansatzpunkte für mehrjährige Forschungsvorhaben zu skizzieren, von denen Ergebnisse erwartet werden dürfen, die es öffentlichen wie privaten Stellen ermöglichen, Maßnahmen zur Beseitigung und Reduzierung von Ursachen und Folgen sozialer Ungerechtigkeit in besserer Erkenntnis der Ausgangssituation und der möglichen Folgewirkungen dieser Maßnahmen zu treffen.

(2) In der Erarbeitung des Gutachtens sollte zuerst ein möglichst breiter Überblick über "denkbare Erscheinungsformen und Verursachungsmechanismen sozialer Ungerechtigkeit" erstellt werden. Aus diesem Überblick sollten einige Einzelthemen ausgewählt und weiter bearbeitet werden.

(3) Auswahlkriterien dieser Einzelthemen sollten sein:

- o gegenwärtige und zu erwartende zukünftige gesellschaftliche Dringlichkeit;
- o zu erwartende Impulswirkungen für sozialwissenschaftliche Forschung;
- o zu erwartender Transfereffekt der bei entsprechenden Forschungen gewonnenen Ergebnisse.

(4) Für die ausgewählten Einzelthemen sollten dann in knapper Form die Problemlage skizziert, sinnvoll erscheinende Forschungsansätze benannt und gegebenenfalls bereits Vorschläge im Hinblick auf die hierfür zu mobilisierenden Kapazitäten und praktikable Organisationsformen gemacht werden.

Um den Sinn dieser Auftragsdefinition realisieren zu können, mußten allerdings eine Reihe von Problemen gelöst werden.

3. Probleme der Erstellung des Gutachtens

Der Untersuchungsauftrag enthält zwei im eigentlichen Sinn wissenschaftliche Aufgaben:

- (a) Einen Begriff von "sozialer Ungerechtigkeit" als einem durch gesellschaftliches Handeln reduzierbaren Problem zu entwickeln; erst mit Hilfe eines solchen Begriffs war es dann möglich, einen nicht bloß phänomenologischen Überblick über das Gesamtfeld sozialer Ungerechtigkeit zu geben, sondern auch Ansätze zu einer systematischen und kontrollierbaren Analyse zu benennen.
- (b) Diesen Begriff, der zunächst soziale Ungerechtigkeit als ein gesellschaftliches Problem benennt, in eine Forschungsproblematik zu übersetzen, die als wissenschaftliche Fragestellung erfolgversprechend ist und prinzipiell den Praxisbezug der zu erwartenden Forschungsprobleme sicherstellt.

Die unter (a) bezeichnete Aufgabe, einen Begriff von sozialer Ungerechtigkeit als Problem gesellschaftlicher Praxis zu entwickeln, ließ sich durch Rückgriff auf die gegenwärtig an verschiedenen Stellen - vor allem von Politologen und Soziologen -

entwickelten Ansätze zu einer Theorie staatlichen Handelns angehen. Mit den Begriffen des Versorgungsdefizits als Operationalisierung sozialer Ungleichheit, ihrer Genese, ihrer Thematisierung im Hinblick auf staatliches Handeln und der Formen ihrer Lösung gelang es, einen ziemlich ausführlichen Katalog von Formen sozialer Ungerechtigkeit zu erstellen, der sicherlich noch nicht vollständig ist, jedoch bereits eine gewisse logische Systematik besitzt (vgl. dazu den Anhang "Themen sozialer Ungerechtigkeit").

Sehr viel schwieriger war die zweite, unter (b) skizzierte Aufgabe, nämlich das praktische Problem sozialer Ungerechtigkeit in eine Forschungsproblematik zu übersetzen.

Diese Schwierigkeit ergibt sich primär aus der Struktur öffentlichen Handelns selbst: In nahezu jedem konkreten Fall verlangt, wie im Gutachten noch im einzelnen zu zeigen sein wird, öffentliches Handeln zur Reduzierung einer bestimmten Erscheinungsform sozialer Ungerechtigkeit die Lösung von Problemen, die über den zunächst anvisierten Einzeltatbestand hinausreichen, nicht (oder wenigstens nicht allein) auf der Ebene bloßer Einzelmaßnahmen gesehen werden durften und das bestehende Instrumentarium staatlichen Handelns als solches in Frage stellen können.

Dies ist in zweifacher Weise von Bedeutung:

(1) Einmal kann die Aufgabe von Forschung - gerade, wenn sie ihrer Verantwortung gegenüber der Praxis gerecht werden will - nicht bloß darin bestehen, Sachverhalte zu beschreiben, in der Erwartung, daß sich aus der Tatsachenermittlung dann als mehr oder weniger selbstverständliche Konsequenz die Art, das Instrumentarium und die operationale Zielsetzung öffentlichen Handelns ergeben würden. Vielmehr muß sozialwissenschaftliche Forschung zwingend versuchen, den Zusammenhang zwischen den beschriebenen Sachverhalten und möglichen Formen - aber auch Restriktionen, Voraussetzungen und Folgewirkungen - staatlichen Handelns selbst in den Griff zu bekommen.

Tut sie dies nicht, so wird sie schnell zu einem bloßen Lückenbüßer von Verwaltungsinformationssystemen. Sie gibt damit einerseits ihren Anspruch der Wissenschaftlichkeit auf und liefert andererseits ein Alibi dafür, an sich dringend notwendige Modernisierungen in der öffentlichen Verwaltung - und hier insbesondere den Aufbau effizienterer und kostengünstigerer öffentlicher Informationssysteme - zu verzögern.

(2) Je mehr Forschungsvorhaben nur darauf abgestellt sind, Versorgungsdefizite im Hinblick auf einzelne "Güter" ¹⁾ oder im Hinblick auf einzelne Formen öffentlichen Handelns zu ermitteln, desto geringer ist die Chance, daß von einem einzelnen Forschungsprogramm beschränkter zeitlicher und finanzieller Größenordnungen generellere Anstöße für die Entwicklung gesellschaftswissenschaftlicher Forschung gegeben werden. Erst von freigelegten generelleren Gesetzmäßigkeiten, zum Beispiel Mechanismen der Generierung sozialer Ungleichheiten und ihrer Thematisierung als Ungerechtigkeiten; die Rolle verschiedener Formen öffentlichen Handelns (staatlicher Problemlösung) für die Reduzierung von Versorgungsdefiziten wie auch für die hierbei vielleicht implizierte Genese neuer Ungleichheiten - können Transfereffekte und Impulswirkungen für die sozialwissenschaftliche Forschung erwartet werden, die über ein einzelnes konkretes Anwendungsgebiet hinausgehen. Nur anhand solcher generelleren Gesetzmäßigkeiten ist es überdies - nun wieder in bezug zur gesellschaftlichen Praxis - möglich, der gesellschaftswissenschaftlichen Forschung einen archimedischen Punkt zuzuweisen, von dem aus sie sich einerseits des vielfach außerordentlich reichhaltigen Erfahrungswissens und Informationsthesaurus bestimmter öffentlicher Institutionen bedienen, aber gleichzeitig von den hierin sozusagen strukturell eingebundenen Handlungsprämissen kritisch - und damit innovativ - distanzieren kann.

Forschungsvorhaben können also nicht nur, ja nicht einmal primär, an bestimmten oberflächlichen Erscheinungsformen von Ungerechtig-

1) Zur Verwendung dieses Begriffs ist auf die Ausführungen in Teil I des Gutachtens zu verweisen.

keit festgemacht werden. Ihre Bestimmung ist nur möglich, in einem generelleren theoretischen Kontext, den wenigstens in groben Zügen zu skizzieren, die zentrale Aufgabe des Gutachtens war.

Der Rekurs auf generellere Probleme bei der Benennung von Forschungsperspektiven und Forschungsaufgaben entspricht übrigens nicht nur einem bestimmten Konzept des Verhältnisses von Forschung einerseits, Politik und Praxis andererseits; er entspricht auch einem Verständnis von Wissenschaft und von wissenschaftlichem Fortschritt, das in den Naturwissenschaften - etwa in der Arbeitsteilung zwischen Physik und den entsprechenden Bereichen der Ingenieurwissenschaft - seit langem selbstverständlich ist, in den Gesellschaftswissenschaften, bedingt durch ihr spezifisch anderes Objekt, sich jedoch bisher nur partiell durchgesetzt hat.

Es ist evident, daß die hiermit bezeichnete Aufgabe in den wenigen Wochen, die für die Arbeit und das Gutachten zur Verfügung standen, nur höchst unvollkommen gelöst werden konnte. Die Bestimmung von Forschungsschwerpunkten war ohne ein beträchtliches Maß an Willkür und Intuition nicht denkbar - was sich im übrigen nicht zuletzt durch die Annahme legitimiert, daß dieses Gutachten die engültige Entscheidung über Programmschwerpunkte ja nicht voll präjudiziert, sondern vielmehr nur Anstoß zu einem Klärungs- und Entscheidungsprozeß geben soll, an dem auch die wissenschaftliche Öffentlichkeit in stärkerem Maße als bisher beteiligt sein sollte.

I. Prämissen und Dimensionen der Analyse

"Steigerung sozialer Gerechtigkeit" wird im folgenden verstanden als Reduzierung sozialer Ungerechtigkeit.

Soziale Ungerechtigkeit bezieht sich auf bestimmte Formen sozialer Ungleichheit, jene nämlich, die die Gesellschaft nicht oder nicht mehr als natürlich, normal, unvermeidlich etc. hin- nimmt, sondern die Anforderungen an gesellschaftliches Handeln zum Zwecke ihrer Reduzierung auslösen.

Das Vorhandensein sozialer Ungleichheit ist also eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für das Vorhandensein sozialer Ungerechtigkeit; diese tritt vielmehr erst dann auf, wenn zu sozialer Ungleichheit spezifische Elemente hinzutreten, die sie als wünschbares oder notwendiges Objekt (bzw. ihre Verringerung oder Überwindung als Ziel) gesellschaftlicher Aktivitäten erscheinen lassen.

1. Soziale Gerechtigkeit, soziale Ungleichheit und das Problem öffentlichen Handelns

a) Ungleichheit und die Versorgung mit sozialen "Gütern"

Ohne hier den Versuch einer anthropologischen oder gar metaphysischen Ableitung antreten zu wollen, sei postuliert, daß soziale Ungleichheit sich im Unterschied von anderen Formen der Ungleichheit zwischen Personen und Personengruppen definieren läßt als ungleiche Chance des Zugangs zu bestehenden gesellschaftlichen Versorgungssystemen, über die die gesellschaftliche Reproduktion der Individuen sichergestellt wird, und die soziale Aktivitäten, wie Produktion, Organisation, Konfliktregelung u.ä. erfordern.

Um diese Versorgungssysteme zu identifizieren, werden die Versorgungsleistungen mit Hilfe des Begriffs "soziale Güter" charakterisiert; dieser Begriff ist eine notwendige Hilfskonstruktion, um das reale Feld von Erscheinungsformen sozialer Ungleichheiten operationell zu definieren.

Die Erstellung eines Katalogs sozialer Güter ist in zweifacher Hinsicht problematisch: einmal, weil jeder solcher Kataloge Klassifizierungsprobleme aufwirft, die selbst wieder einen theoretischen Bezugspunkt verlangen; zum anderen, weil sich solche Güter nicht als Naturgrößen abbilden lassen, sondern Produkt eines historischen Entwicklungsprozesses der Gesellschaft sind. Industrielle Gesellschaften sind dadurch charakterisiert, daß sich die "Versorgungslagen" mit materiellen und immateriellen Gütern sozialer Natur in zweifacher Weise verändern:

- o einmal durch eine zunehmende Vergesellschaftung der Erzeugung und Bereitstellung von Gütern und Diensten aller Art;
- o ferner - meist auf dem Wege unerwünschter Nebenwirkungen - durch Verknappung bisher "freier" Güter (wie etwa Umweltfaktoren), für die dann überhaupt erst Versorgungsprobleme produziert werden.

Dennoch ist eine - vorläufige - Liste sozialer Güter notwendig, in die vor allem folgende Größen eingehen mußten:

Kaufkraft als eine Art abgeleitetes Gut, mit dem alle vermarkteten Güter aufgrund einer individuell wie historisch je spezifischen Versorgungsstrategie erworben werden können; Freizeit im Sinne der Verfügbarkeit über mehr oder minder große Teile der Lebenszeit; materielle Umweltbedingungen, insoweit sie (1) knapp sind und (2) in ihrer Versorgung

nicht ausschließlich durch die bei Individuen oder im Haushaltsverband verfügbare Kaufkraft vorgesteuert sind; Gesundheit; Arbeitsbedingungen im negativen Sinn von Arbeitslasten und im positiven Sinn von Gratifikationen, soweit letztere nicht bereits in der ökonomischen Kaufkraft ihren Ausdruck finden; Rechtsschutz als die Chance der Wahrnehmung und Durchsetzung von Rechtspositionen; Arbeitsplatzsicherheit; Ausbildung. (Vgl. die für eine Untersuchung von Problemen sozialer Gerechtigkeit in Betracht zu ziehenden Güter die Katalogisierung im Anhang: "Themen sozialer Ungerechtigkeit").

b) Strukturelle Ungleichheit und "notwendige" Gleichheit

Industrielle, marktwirtschaftlich organisierte Gesellschaften sind in einer spezifischen Weise durch soziale Ungleichheiten geprägt, ja durch diese konstituiert: Unterschiedliche Versorgung mit sozialen Gütern materieller oder immaterieller Art resultiert, sofern nicht explizite Kompensationsmechanismen geschaffen werden, aus den Prinzipien von Arbeitsteilung und Tausch; das Bestreben, verbesserten Zugang zu gesellschaftlichen Gütern zu erlangen, scheint ein wichtiger (in der liberalistischen Theorie: der wichtigste) Motor technisch-ökonomischer Entwicklung zu sein.

Dem steht nun gegenüber, daß hochindustrialisierte, stark differenzierte Gesellschaften nur dann - in einem technisch-ökonomischen wie in einem politisch-sozialen Sinn - funktionsfähig und legitimationsfähig sind, wenn die Existenzbedingungen der gesellschaftlichen Individuen bestimmte gleiche bzw. als gleichwertig gültige Merkmale aufweisen.

Die Notwendigkeit, die Mittel zur Sicherung der Existenz über die Institution des Marktes zu erwerben, verlangt, daß die einzelnen gesellschaftlichen Individuen mit bestimmten gleichen Grundvoraussetzungen ausgestattet sind und gleichen gesellschaftlichen Bedingungen unterliegen, die sich etwa beziehen auf die Teilnahmebedingungen am Tausch, auf die gesellschaftliche Legitimation ihrer Tauschinteressen, auf die einzuhaltenden Tauschregeln, auf die Marktgängigkeit ihrer Tauschobjekte und deren Wertverhältnis.

So erfordert z.B. die Möglichkeit, gleiche bzw. ein und dieselbe Arbeitsposition durch mehrere Arbeitskräfte zu besetzen, wie auch die Möglichkeit, gleiche Güter und Dienste mehreren gesellschaftlichen Individuen anzubieten und zu verkaufen, etc., daß gesellschaftliche Individuen hierauf bezogen gleiche - im Sinne gleichwertiger - Voraussetzungen besitzen (gleiche Qualifikationsvoraussetzungen, gleiche Bedürfnisse, gleiche Mittel etc.).

Aus dem Erfordernis bestimmter sozialer Gleichheiten ergibt sich, daß soziale Ungleichheit für die Funktionsfähigkeit und Legitimation der Gesellschaft zum Problem wird, wenn sie die strukturell notwendige Gleichheit gefährdet bzw. diese nicht mitbeinhaltet.

Wichtige Entwicklungen industrieller, privat- und marktwirtschaftlich orientierter Gesellschaften der neueren Zeit lassen sich zureichend dadurch interpretieren, daß auf dem Hintergrund struktureller Ungleichheit die Anforderungen an Gleichheit aller zunimmt. Offenkundig gibt es in industriellen Gesellschaften (wie in allen Gesellschaften) eine notwendige minimale "Grundausrüstung" aller Individuen mit sozialen (d.h. gesellschaftlich produzierten) Gütern; dabei stehen Niveau und Qualität dieser minimalen Grundausrüstung in einem direkten Verhältnis zum Entwicklungsniveau der Leistungsfähigkeit und Stabilität des jeweiligen gesellschaftlich-ökonomischen Systems.

c) Die Sicherung der notwendigen Gleichheit als öffentliche Aufgabe und deren Grenzen

Von entscheidender Bedeutung ist hierbei, wie diese Grundausstattung realisiert und gesichert wird. Historisch erscheint Verbesserung der minimalen Grundausstattung mit sozialen Gütern als eine Aufgabe staatlichen Handelns, da sich sehr bald der reine Marktmechanismus als unfähig erwies, die Minimalversorgung aller Teile der Bevölkerung zu garantieren, im Gegenteil sogar diese in Frage stellt.

Bei näherer Analyse zeigt sich allerdings, daß in den seltensten Fällen öffentliches Handeln normativen oder interventionistischen Charakters allein die als soziale Ungerechtigkeiten in Erscheinung tretenden Versorgungsdefizite überwindet. Die Gesamtheit des hier interessierenden öffentlichen Handelns beruht auf dem Subsidiaritätsprinzip, setzt also von den Opfern potentieller sozialer Ungerechtigkeit zu deren Ausgleich Eigenleistung verschiedenster Art voraus, die vom Nachweis eigener Anstrengung zur Behebung von Not über Kostenbeteiligung bis zur Eigeninitiative durch Anrufung der Gerichtsbarkeit bei Durchsetzung gesetzlicher oder vertraglicher Rechte reicht.

Öffentliches Handeln zum Zwecke der Reduzierung oder Beseitigung von Defiziten in der Grundausstattung der Versorgung mit sozialen Gütern, die dem je erreichten Entwicklungsstand der Gesellschaft entspricht, kann also nicht konzipiert und analysiert werden ohne Rekurs auf die spezifische, vom Begünstigten öffentlichen Handelns erwartete Eigenleistung.

Da diese Grundausstattung, von der aus allein sich soziale Ungerechtigkeit operational definieren läßt, parallel mit der Entwicklung der Gesellschaft ständigen Veränderungen unterliegt, sind bestimmte, stets einer je gegebenen histori-

schen Situation entsprungene Formen öffentlichen Handelns, die sich auf Verminderung sozialer Ungerechtigkeit richten, in ihrer Funktionalität und Effizienz selbst historischen Veränderungen unterworfen.

2. Die analytischen Dimensionen des Problems "Steigerung sozialer Gerechtigkeit"

Die Frage nach der gesellschaftlichen Bewältigung von Problemen sozialer Ungerechtigkeit richtet sich - so läßt sich nach den bisherigen Überlegungen folgern - auf die Bedingungen öffentlichen Handelns zum Zwecke der Reduzierung von Versorgungsdefiziten mit sozialen Gütern, genauer: auf die Bedingungen des Ausgleichs unterschiedlicher Chancen der gesellschaftlichen Individuen und Gruppen, historisch verfestigte oder neu entstehende Versorgungsdefizite zu überwinden. Diese Bedingungen lassen sich mit Hilfe dreier Fragestellungen erschließen:

- a) Wann und in welchen gesellschaftlichen Bereichen entstehen Anforderungen an bessere Versorgungslagen bzw. an die Kompensation ungleicher Versorgung?

Allgemein entstehen Probleme sozialer Ungleichheit durch die Diskrepanz zwischen historisch gegebenen oder steigenden Ansprüchen an die Verfügungschance über "Güter" und stagnierenden oder neu unzureichend werdenden Befriedigungsmöglichkeiten. Dies sei als Problem der Formen der Generierung sozialer Ungerechtigkeit bezeichnet.

Die Ansprüche selber lassen sich charakterisieren danach, ob es sich um quantitative Steigerungen bei gleichbleibendem Inhalt, um inhaltliche Umstrukturierungen einschließlich neuer Elemente (Güter) oder um Kombinationen quantitativ-qualitativer Art handelt.

Unzureichende Befriedigungschancen sind zurückzuführen entweder darauf, daß ein vorhandenes Angebot an gesellschaftlichen Versorgungsleistungen von den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen ungleich genutzt werden kann, weil sie aufgrund ihrer eigenen sozio-ökonomischen Situation (Qualifikation, Kaufkraft, regionale Gebundenheit etc.) die Erwerbs- bzw. Zugangsvoraussetzungen nicht erfüllen ("Eigenleistung"); oder das Versorgungsniveau wird unzureichend, weil das Angebot selbst Mängel aufweist bzw. weil mit dem ökonomischen Wachstumsprozeß selbst neue Verknappungen produziert werden, die sich als Verschlechterung eines gegebenen Versorgungsniveaus auswirken.

Diese beiden Momente - steigende Ansprüche und defizitäre Befriedigungschancen - können sich zu folgenden Generierungsformen sozialer Ungerechtigkeit kombinieren:

- o Soziale Ungleichheiten, die bislang als naturgegeben und selbstverständlich akzeptiert wurden (und weder das Funktionieren der Gesellschaft, noch die Legitimität des politischen Systems gefährdeten), werden ein gesellschaftliches Problem und verlangen nach ihrer Reduzierung.

Dies ist der klassische, in der gesamten Geschichte der Industriegesellschaft zu beobachtende Fall einer Erhöhung der Grundausrüstung ohne die Forderung nach ihrer dimensional Veränderung (in Begriffen der Lebenshaltungskostenstatistik: bei gleichbleibendem Warenkorb).

- o Im Zuge der technisch-ökonomischen oder sozialen Entwicklung wird die Versorgung mit Gütern, die bisher nicht knapp waren, problematisch. Im traditionellen ökonomischen Sinn bislang "freie" Güter werden knapp, strukturelle Ungleichheiten der Gesellschaft erzeugen Versorgungsdifferenzen, die mit dem Prinzip in Konflikt geraten, nach dem die jeweils etablierte Grundausrüstung konstruiert ist.

Für die hiermit gemeinten Güter charakteristisch sind z.B. Umweltqualitäten.

- o Eine weitere Form der Genese sozialer Ungerechtigkeiten ohne prinzipielle Erhöhung des Anspruchs an die Grundausrüstung tritt als Folge sozio-ökonomischer Entwicklungen auf, wenn konstituierende Bedingungen traditioneller Versorgungssysteme privater oder halbprivater Art aufgelöst werden und dadurch Versorgungslücken entstehen bzw. die Grundausrüstung unter die gesellschaftlich durchgesetzten Standards sinken läßt.

Wichtigstes Beispiel der Auflösung privater Versorgungssysteme ist die Veränderung der Familienstruktur und das hierbei auftretende Defizit an personenorientierter Pflege. (Sorge und Betreuung von Kindern, Alten, Kranken und Behinderten).

Diese Defizite müssen nunmehr durch öffentliches Handeln überwunden werden.

- o Einer Kombination von steigendem Anspruch an Grundausrüstung bei gleichzeitiger Verschlechterung der realen Versorgungslage entspricht eine weitere Form der Genese von sozialer Ungerechtigkeit, wobei das bestimmende Moment im erschwerteren Zugang zu prinzipiell angebotenen öffentlichen Leistungen oder auch Märkten besteht.

Dies läßt sich am besten anhand der Situation der Landbevölkerung in strukturschwachen Gebieten und ihres Zugangs zu öffentlichen Leistungen wie Bildung und Gesundheitsversorgung oder auch privaten Leistungen wie Einkaufsmöglichkeiten belegen.

Solange die große Masse der Bevölkerung in Stadt und Land mit einem niedrigen Mindestversorgungsniveau in bezug auf Bildung (8-jährige Volksschule) und in bezug auf ärztliche Versorgung (Inanspruchnahme von Ärzten und Krankenhäusern nur in Extremfällen) vorlieb nahm, gab es im Hinblick auf diese Versorgung keine relevanten Ungleichheiten zwischen Stadt und Land. Gleiches gilt auch für die Zugänge zu Märkten, solange der durchschnittliche Lebensstandard nur eine geringe Zahl von Gütern des täglichen Bedarfs zu seiner Deckung benötigte.

In dem Augenblick, in dem im Zuge der Durchsetzung des Anspruchs auf eine höhere Grundausstattung Bildungssystem und Gesundheitssystem größeren Bevölkerungsgruppen geöffnet werden und ihnen mit einem differenzierteren qualitativ reichhaltigen Angebot gegenübertraten, schlägt die spezifische regionale Situation dünnbesiedelter Landgebiete gegenüber der Gesamtheit der städtischen Bevölkerung als Versorgungsdefizit durch.

- o Es ist weiterhin möglich, daß soziale Ungerechtigkeiten als Folgeerscheinung von Maßnahmen zur Beseitigung bestimmter Versorgungsdefizite auftreten.

Hierfür nur ein Beispiel: wenn eine drastische Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Schulbildung und beruflicher Ausbildung wichtige Formen sozialer Ungerechtigkeit in der Bildung des Nachwuchses reduzieren würde, könnte dies zu einer Verschärfung der Ungleichheit der Erwerbsmöglichkeiten, der Berufspositionen und der Arbeitsbedingungen bei älteren Arbeitnehmern führen.

- b) Wie und unter welchen gesellschaftlichen Voraussetzungen werden die Anforderungen an Ausgleich und Kompensation unzureichender bzw. ungleicher Versorgungslagen Gegenstand öffentlicher, politischer Diskussion und damit Gegenstand von Interessenauseinandersetzungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen?

Diese Frage nach den auslösenden Bedingungen der öffentlich-politischen Artikulation von Phänomenen sozialer Ungleichheit als Ungerechtigkeit, die angeklagt wird, zielt auf den Prozeß der Thematisierung des Problems sozialer Ungleichheit.

Die gesellschaftspolitische Thematisierung des Problems sozialer Ungleichheit hängt davon ab, inwieweit die hiervon betroffenen gesellschaftlichen Individuen ihre Interessen verletzt oder abgesichert sehen und diese entsprechend artikulieren und durchsetzen können. Die Möglichkeit hierzu bestimmt sich durch das System der Interessenauseinandersetzung und

den gesellschaftlich vorherrschenden Vorstellungen von sozialer Gleichheit und Gerechtigkeit. Damit entsteht das Problem, daß neu auftretende Probleme sozialer Ungleichheit auf der Basis bestehender Interessenausensetzung und allgemein anerkannter Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit nur begrenzt artikuliert und durchgesetzt werden können; entsprechend werden Veränderungen in den Möglichkeiten der Interessensformation und -artikulation notwendig. Das Problem deprivilegierter gesellschaftlicher Randgruppen besteht in dieser Perspektive unter anderem auch darin, daß ihre spezifischen Interessen aufgrund mangelnder Organisations- und Artikulationsfähigkeit aus dem Prozeß der Interessenausensetzung und -durchsetzung ausgeschlossen sind und bestimmte Gleichheitserfordernisse aus diesem Grund nicht oder zumindest unzureichend thematisiert werden.

Dementsprechend müssen jene gesellschaftlichen Instanzen besondere Berücksichtigung erfahren, die sich, bezogen auf gesellschaftliche Gruppen (hier vor allem Gewerkschaften, Verbände etc.) oder auf gesamtgesellschaftliche Orientierungen (vor allem staatliche Instanzen, Wissenschaft etc.) herausgebildet haben und den Prozeß der Thematisierung strukturieren. Für die Thematisierung von Ungerechtigkeit sind insbesondere die selektiven Mechanismen zu untersuchen, die bestimmte Interessen bevorzugen bzw. ausschließen und funktionsnotwendige Gleichheitserfordernisse blockieren.

Der Identifizierung dieses Zusammenhanges zwischen Problemen sozialer Ungerechtigkeit und ihrer gesellschaftlichen Thematisierung kann man sich - höchst vorläufig - annähern mit Hilfe der Unterscheidung verschiedener Stufen der Intensität, mit der soziale Ungleichheiten als Probleme sozialer Gerechtigkeit thematisiert werden. Vorläufig wären etwa vier unterschiedliche Intensitätsgrade der Thematisierung zu unterscheiden:

- o Die betreffende soziale Ungerechtigkeit ist hoch thematisiert und Bestandteil der aktuellen Diskussion, die in mehr oder minder großem Umfang bereits auf der Ebene konkreter zu ergreifender Maßnahmen geführt wird (Beispiel: Chancengleichheit im Bildungswesen);
 - o die betreffende soziale Ungerechtigkeit wird öffentlich bereits diskutiert, ohne daß konkrete Einzelmaßnahmen entscheidungsreif ausgearbeitet, vorgeschlagen oder gefordert würden (Beispiel: Erhöhung der Steuergerechtigkeit);
 - o die betreffende soziale Ungerechtigkeit beginnt in der öffentlichen Diskussion der Bundesrepublik als solche behandelt zu werden oder ist in Nachbarländern der Bundesrepublik bereits Objekt öffentlicher Maßnahmen oder doch wenigstens in der Diskussion (Beispiel: Abbau stark ungleicher Belastungen durch psychisch-physische Arbeitsbedingungen);
 - o bei der betreffenden sozialen Ungerechtigkeit handelt es sich um so etwas wie ein latentes Dauerthema, d.h. ein Problem, das seit längerer Zeit immer wieder aktualisiert wird und dann jeweils zu partiellen Verbesserungen bestehender Versorgungssysteme Anlaß gibt. (Beispiel: Höhere Gleichheit im Einkommensniveau nach der Erwerbstätigkeit).
- c) Welche Formen öffentlichen Handelns sind auf den Ausgleich oder die Reduzierung von Versorgungsdefiziten ausgerichtet, wo liegen ihre Grenzen?

Die Frage wirft zunächst das generelle Problem auf, welcher Stellenwert staatlichem Handeln (im weitesten Sinne) bei der Lösung von Problemen sozialer Ungerechtigkeit zuzumessen ist.

Hierbei kann man von der allgemeinen akzeptierten These ausgehen, daß in privatwirtschaftlich organisierten Industriegesellschaften die Lösung auftretender gesellschaftlicher Probleme in zunehmendem Maße von staatlichen Eingriffen in wirtschaftliche und soziale Prozesse abhängig ist (These vom wachsenden Staatsinterventionismus). Staatliche Eingriffe werden notwendig, wenn gesellschaftliche Probleme (als thematisierte Probleme) generelle Existenzbedingungen der Gesellschaft in Frage stellen und weder von den Betroffenen noch von partikularen Interessensorganisationen bewältigt werden können. Unter diesen Bedingungen werden auch Probleme sozialer Ungleichheit - thematisiert als Fälle sozialer Ungerechtigkeit - als Anforderungen an staatliches Handeln relevant.

Bei dieser Annahme ist jedoch zu berücksichtigen, daß die Voraussetzungen staatlicher Eingriffe durch die gleichen Faktoren begrenzt werden, die als Ursache von Erscheinungsformen sozialer Ungerechtigkeit wirksam werden (notwendige Aufrechterhaltung privatwirtschaftlicher Produktion etc.). Daraus folgt, daß durch staatliche Eingriffe Probleme sozialer Ungleichheit nicht prinzipiell aufgehoben, sondern nur begrenzt korrigiert und kompensiert werden können.

Korrektur- und Kompensationsmaßnahmen des Staates kommen in unterschiedlichen Lösungsformen thematisierter Probleme sozialer Ungleichheit zum Ausdruck. Diese werden in dem Maße defizient (und damit unwirksam), wie neue Probleme sozialer Ungleichheit generiert und neue Anforderungen an den Ausgleich sozialer Ungerechtigkeit thematisiert werden. Je nach Interventionsform ist die Defizienz staatlicher Lösungsformen auf unterschiedliche Bedingungen zurückzuführen.

Ein mögliches Schema zur Untersuchung staatlicher Konjunkturmaßnahmen wären etwa die Unterscheidung zwischen normativen und monetären Formen staatlicher Interventionen in gesellschaftliche Prozesse und der Produktion von "Versorgung" durch den Staat selbst.

Normative Interventionsformen lassen sich weiter differenzieren:

- o Sie können entweder unmittelbar das Verhalten gesellschaftlicher Subjekte regeln (beispielsweise rechtliche Regelungen des Arbeitsverhältnisses, Strafrechtsnormen etc.);
- o oder sie können auf die Absicherung gesellschaftlicher Korrekturinstitutionen und Ausgleichsmechanismen gerichtet sein (hierunter würde etwa die normative Verankerung der Tarifautonomie, die rechtliche Regelung privater Wohlfahrtsverbände etc. zu rechnen sein).

Monetäre Interventionsformen sind gezielte Subventionen an leistungs- oder einkommensschwache Bevölkerungsgruppen und die staatliche Organisation interpersoneller und zeitlicher Einkommensausgleiche (Sozialversicherung).

Öffentliche Produktion von Versorgung deckt den klassischen Bereich öffentlich erzeugter Infrastrukturleistungen ab (Schulen, Verkehrsnetz, öffentliches Gesundheitswesen etc.).

Die Untersuchung der Interventionsformen muß außerdem deren Konstruktionsprinzipien miteinbeziehen, wobei insbesondere das jeweilige Verhältnis zwischen öffentlichen Korrekturmaßnahmen und den notwendigen Handlungsvoraussetzungen bei den gesellschaftlichen Subjekten, deren ungleiche gesellschaftliche Situation korrigiert werden soll, im Mittelpunkt des Interesses steht: Als mögliche Konstruktionsprinzipien könnten etwa das Erfordernis von Eigenleistung, das Subsidiaritätsprinzip, das Äquivalenzprinzip, Fürsorgeprinzip, Versicherungsprinzip und Vorsorgeprinzip bezeichnet werden.

Probleme der Wirksamkeit staatlicher Interventionen zur Reduzierung von sozialer Ungerechtigkeit entstehen dann, wenn die Defizienz von Problemlösungsformen auf die staatliche Handlungsebene, in der sie als Prozeß organisiert sind, zurückschlägt und als Versagen administrativer Apparate vor relevanten Problemen sozialer Ungerechtigkeit sichtbar wird. Damit schlägt sich die Begrenzung und Abhängigkeit staatlicher Lösungsformen im administrativen System nieder und läßt nicht nur die Lösung einzelner Probleme sozialer Ungerechtigkeit, sondern die Funktion der Problemlösung durch den Staat selbst zum Problem werden (Probleme der Problemlösung).

Probleme der Problemlösungen in diesem Sinne entstehen weiter, wenn durchgesetzte Lösungsformen Folgeprobleme erzeugen, die die Wirksamkeit staatlicher Interventionen blockieren, bzw. neue Probleme sozialer Ungerechtigkeit in anderen Bereichen generieren.

Ein solches Problem läßt sich etwa dort beobachten, wo Förderungen im Rahmen der beruflichen Weiterbildung so bemessen sind, daß diese nur von bestimmten Teilen der Arbeitnehmer wahrgenommen werden können und sie hierdurch zwar deren Situation verbessert, zugleich aber jener Teil der Arbeitnehmerschaft, der die entsprechenden Handlungsvoraussetzungen nicht aufweist bzw. nicht erbringen kann zusätzlich benachteiligt wird).

Der Zusammenhang zwischen den Bedingungen und Prozessen der Generierung sozialer Ungleichheiten, deren Thematisierung als Probleme sozialer Gerechtigkeit und staatlichen Interventionen kann hier nicht im einzelnen entfaltet werden. Dies wäre ein besonders theoretisch akzentuiertes Forschungsprogramm. Immerhin wird im folgenden, anhand der drei vorgeschlagenen Forschungsthemen sowohl die Anwendung der entwickelten Dimensionen wie deren Verknüpfung exemplarisch ausgeführt. Im Anhang findet sich ferner der Versuch, mit Hilfe dieser Dimensionen einen ersten Katalog von Real-

problemen sozialer Ungerechtigkeit zu erstellen, wobei hier als "Leitdimension" die "Güter" gewählt wurden, im Hinblick auf welche Versorgungsungleichheiten bestehen oder bestehen können, die als soziale Ungerechtigkeiten thematisiert werden.

Solche Probleme der Problemlösung entstehen etwa dann, wenn die Ressourcen (finanzielle wie administrative), die zur Durchführung staatlicher Interventionen - aufgrund bestimmter Konstruktionsprinzipien - sich ausschöpfen, sei es, daß das Anforderungsvolumen an staatliche Aktivitäten sprunghaft ansteigt (etwa durch Senkung der Altersgrenze in Sozialversicherung), sei es, daß die Mobilisierung von Ressourcen mit der gesamtgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung in Konflikt gerät (beispielsweise mit Notwendigkeiten antizyklischer Konjunkturpolitik kollidiert oder durch die Verknappung bestimmter Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt erschwert wird).

Durch das Problem der Ressourcenerschöpfung scheint gegenwärtig insbesondere die krisenhafte Situation des öffentlichen Gesundheitssystems gekennzeichnet zu sein, die sich wachsenden Anforderungen an medizinischer Versorgung gegenüberübersieht. Weder sind finanzielle Ressourcen für eine notwendige quantitative Ausweitung des Gesundheitssystems (Bau von Krankenhäusern etc.) in ausreichendem Maße verfügbar, noch genügend qualifizierte Arbeitskräfte (Krankenpfleger) auf dem Arbeitsmarkt zu rekrutieren; zudem sind die gegebenen administrativen Strukturen des öffentlichen Gesundheitssystems durch die neuen Anforderungen überfordert.

3. Kriterien und Verfahren der Auswahl von vorrangigen Forschungsthemen

Der Gutachtensauftrag (siehe Einleitung 2.) sah vor, daß aus einem möglichst breiten Überblick über denkbare Erscheinungsformen und Verursachungsmechanismen sozialer Ungerechtigkeit einige Einzelthemen nach drei Kriterien ausgewählt werden sollten:

- o gesellschaftliche Dringlichkeit;
- o zu erwartende wissenschaftliche Impulswirkung;
- o möglicher Transfereffekt der gewonnenen Ergebnisse.

Es ist angesichts der Komplexität der hier nur sehr verkürzt skizzierten Analyse von sozialer Ungerechtigkeit evident, daß im Rahmen dieses Gutachtens und der zu seiner Erstellung verfügbaren Zeit kein wirklich systematischer, strengen Optimierungsprinzipien gehorchender Auswahlprozeß möglich war. Dies hätte ja erfordert, daß man zunächst die Gesamtheit der im Anhang genannten Formen sozialer Ungerechtigkeit in eine Rangreihe gesellschaftlicher Dringlichkeit bringt (die nicht nur die gegenwärtige, sondern auch die zukünftige Problemlage berücksichtigen müsste) und dann die in diesem Katalog implizierten Forschungsfragestellungen auf der Grundlage eines ausgearbeiteten und umfassenden theoretischen Ansatzes gemäß ihrer wissenschaftsimmanenten Bedeutung gewichtet.

Deshalb muß ein pragmatischerer Weg eingeschlagen werden, der vier Bewertungsdimensionen unterscheidet:

Formen und Probleme staatlichen Handelns, Thematisierungsgrad der betreffenden Formen von Ungleichheit, Generalität der Forschungsperspektiven und forschungsökonomische Zweckmäßigkeit. Auf jeder dieser Bewertungsdimensionen wurden dann die folgenden Auswahl-(priorisierungs-)Prinzipien definiert.

Dimension a): Formen und Probleme staatlichen Handelns zur Reduzierung sozialer Ungleichheit.

Gemäß den vorstehenden Überlegungen erscheinen uns die folgenden vier Aufgabenstellungen von besonderer Bedeutung:

(1) Die Anpassung eines bestehenden differenzierten und hoch institutionalisierten Versorgungs- bzw. Ausgleichssystems an veränderte Ansprüche im Hinblick auf die Mindestversorgung, die dieses System gewährt.

Ein charakteristisches Beispiel hierfür ist das System der Altersversicherung.

(2) Die Anpassung multifunktionaler Versorgungs- und Ausgleichssysteme an veränderte Ansprüche an "Mindestausstattung", insbesondere, soweit sie die Versorgung mit mehreren Gütern sicherzustellen haben.

Beispiele solcher multifunktionaler (d.h. nicht nur zum Ausgleich sozialer Ungleichheit dienender) Systeme sind das Steuersystem und vor allem das System kollektivvertraglicher Regelungen des Arbeitsverhältnisses.

(3) Die Anpassung mehrerer unterschiedlich organisierter und institutionell getrennter Systeme an veränderte Anforderungen an die Mindestversorgung einer sozial deprivilegierten Gruppe.

Beispiele für solche, auf mehrere Versorgungssysteme angewiesene Gruppen sind die Landbevölkerung, ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien oder körperlich und geistig Behinderte.

(4) Die Schaffung neuer öffentlicher Systeme, mit dem Zweck, den Ausgleich sozialer Ungleichheiten zu sichern, die bisher noch nicht als soziale Ungerechtigkeiten thematisiert waren.

Beispiele für Güter, bei denen dies zutrifft, sind die Wahrnehmung und Durchsetzung von Rechtspositionen und der Zugang zu knappen Umweltqualitäten.

Dimension b): Thematisierungsgrad.

Im Hinblick auf den gesellschafts- und forschungspolitischen Wert möglicher Untersuchungen schien es sinnvoll, denjenigen Themen Priorität einzuräumen, die gegenwärtig (noch?) nicht im Mittelpunkt der politischen Diskussion und der wissenschaftlichen Debatte stehen. Hierdurch soll (1) der Tatsache Rechnung

getragen werden, daß hochthematisierte Probleme im Regelfall bereits einen Klärungsprozeß in Wissenschaft, Politik und Verwaltung ausgelöst haben, in den Forschungsprozesse der hier intendierten Art allenfalls von den beteiligten Stellen selbst einbezogen werden sollten, und (2) der Gefahr vorgebeugt werden, für lange Zeit Forschungskapazitäten auf Fragestellungen zu fixieren, die sich unter Umständen als Modethemen oder doch in ihren Detailperspektiven als kurzlebig erweisen.

Gemäß diesem Kriterium sind Versorgungssysteme wie das Bildungssystem und das Steuersystem wenigstens zunächst auszuklammern; demgegenüber ist z.B. dem Rechtsschutz - im Hinblick auf den der Thematisierungsprozeß erst in Gang zu kommen scheint - besondere Priorität einzuräumen.

Dimension c): Die Generalität der an Einzelthemen anzusetzenden Forschungsperspektive.

Im Hinblick auf die notwendige Erarbeitung generellerer Grundlagen, schien es sinnvoll, solche Themen auszuwählen, an denen sich umfassendere Forschungsperspektiven der vorstehend skizzierten Art verfolgen lassen - insbesondere wegen der gewünschten wissenschaftlichen wie gesellschaftspolitischen Transferwirkung.

Auszuwählen sind nach diesem Kriterium Themen, in die typischerweise ein breites Feld sozioökonomischer Strukturbedingungen und dominante Formen staatlichen Handelns bzw. Probleme eingehen.

Dimension d): Forschungsökonomische Zweckmäßigkeit.

In forschungsökonomischer Perspektive kam es vor allem darauf an, Themen auszuwählen, die einerseits hohen Innovationsertrag versprechen, - andererseits aber auf vorhandenen Informationen und wissenschaftlichen Erkenntnissen aufbauen können und nicht vollständig wissenschaftliches Neuland betreten.

Zu priorisieren waren also Themen, bei denen:

- o eine mehr oder minder breite Informationsbasis wissenschaftlicher oder administrativ-statistischer Provenienz vorliegt;
- o die deshalb relativ schnell, und ohne großen notwendigen Vorlauf von Informationsgewinnung, den Durchstoß zu im eigentlichen Sinn wissenschaftlicher Analyse und Interpretation erlauben;
- o bei deren Bearbeitung auf Forschungsansätze zurückgegriffen werden kann, die zwar nicht unmittelbar für die hier zur Debatte stehende Fragestellung relevant sind, deren Aufarbeitung jedoch wesentlich erscheint.

Als anhand dieser Prinzipien der im Anhang aufgeführte Katalog von Erscheinungsformen sozialer Ungerechtigkeit durchgearbeitet wurde, zeigte sich recht schnell, daß einige dieser Prinzipien in der Auswahlpraxis einander widersprechen. Themen, die im Hinblick auf ihre forschungsökonomische Zweckmäßigkeit vorrangig untersuchenswert gewesen wären, betrafen Güter, im Hinblick auf die Versorgungsdefizite sehr aktuell thematisiert sind; Aufgaben staatlichen Handelns, die unter die vier vorrangig zu behandelnden Typen fallen, mußten deshalb ausgeschlossen werden, weil die Generalität der an ihnen zu entwickelnden Forschungsperspektiven fragwürdig war; usf.

Es wurde deshalb beschlossen, die Konflikte zwischen Bewertungsdimensionen wie folgt zu lösen:

1. Zunächst wurde der gesamte Themenkatalog danach geprüft, welche Themen zu einer der nach Dimension a) als vorrangig zu behandelnden Aufgabenstellungen öffentlichen Handelns gehört.

2. In einem weiteren Schritt wurde dann entschieden, die erste der hier genannten Aufgabenstellungen (Anpassung eines bestehenden, differenzierten und hochinstitutionalisierten Versorgungs- bzw. Ausgleichssystems an veränderte Ansprüche im Hinblick auf die Mindestversorgung, die dieses System gewährt) gegenüber den drei anderen Aufgabenstellungen im Rang zurückzustufen; diese Entscheidung wurde dadurch erleichtert, daß die dadurch ausgeklammerten Themen fast durchweg im Hinblick auf ihren Thematisierungsgrad eine geringere Priorität besaßen.
3. Das dann verbleibende gute Dutzend Einzelthemen wurde im Hinblick auf ihre Priorität nach den Dimensionen b) (Thematisierungsgrad) und c) (Generalität der anzusetzenden Forschungsfragestellung) sortiert, während forschungsökonomische Zweckmäßigkeit nur als subsidiäres, im Zweifelsfall zurückzustellendes Auswahlkriterium diente.

Nach diesem Verfahren verblieben drei Forschungsthemen, die im folgenden im Hinblick auf die Problematik und die von ihnen nahegelegten Forschungsansätze näher darzustellen sind.

Diese Forschungsthemen (genauer müßte man von Forschungsschwerpunkten sprechen) sind:

Ungleichheit in der Wahrnehmung und Durchsetzung von Rechtspositionen

Dieses Thema verweist auf die staatliche Aufgabe der Schaffung neuer Versorgungssysteme (4. in Dimension a)); es betrifft ein "Gut", im Hinblick auf das Ungleichheiten eben erst am Beginn ihrer Thematisierung als Ungerechtigkeiten stehen; es läßt, da es eine Nahtstelle zwischen Gesellschaftswissenschaften und Jurisprudenz bezeichnet, hohe Generalität der an ihm zu entwickelnden Fragestellungen mit entsprechend großen Transferwirkungen erwarten.

Gegen die Auswahl dieses Themas sprechen allenfalls forschungsökonomische Zweckmäßigkeitsgründe, da seine Bearbeitung, wie noch zu zeigen, recht hohe Aufwendungen zur Erschließung von

(u.a. in den Akten abgeschlossener Rechtsvorfälle vorhandener) Informationen voraussetzt; allerdings wäre dem entgegenzuhalten, daß gerade diese Aufgabe im Zuge gesellschaftlicher Prozesse generierte Informationen für die gesellschaftswissenschaftliche Forschung fruchtbar zu machen, einem forschungsökonomischen Prinzip entspricht und somit dieses Thema auch forschungsökonomisch hohe Priorität erhielte.

Das Instrument der Kollektivvereinbarung und seine Funktions-
tüchtigkeit im Hinblick auf die Reduzierung von Ungleichheiten
im Arbeitsverhältnis.

Dieses Thema bezeichnet die in der Dimension a) unter 2. bezeichnete Aufgabenstellung (Anpassung multifunktionaler Systeme an veränderte Ansprüche in bezug auf Reduzierung sozialer Ungleichheit), wobei sich die Generalität der Fragestellung (Dimension c) unmittelbar aus der Multifunktionalität des Systems und seiner institutionellen Stellung (zwar staatlich sanktionierte, aber zwischen organisierten Interessenverbänden vereinbarte normative Regelungen mit supplementärem oder subsidiärem Bezug zu direkter staatlicher Intervention und zu Marktmechanismen) ergibt; zumindest im Hinblick auf wichtige Aspekte des Arbeitsverhältnisses (z.B. nicht direkt finanzielle Gratifikationen sowie insbesondere Arbeitsbelastungen) ist gegenwärtig ein (noch) niedriger Thematisierungsgrad anzusetzen; in forschungsökonomischer Perspektive wurde bei der Auswahl vor allem berücksichtigt, daß hier auf eine breite Forschungstradition (z.B. Labour Economics in angelsächsischen Ländern und Industriesoziologie im deutschen Sprachgebiet) zurückgegriffen werden kann.

Probleme der Landbevölkerung als einer Minderheit, die
im Hinblick auf eine Reihe gesellschaftlicher Güter unter-
versorgt ist.

Dieses Thema entspricht der in der Dimension a) unter 3. genannten Aufgabenstellung öffentlichen Handelns (Anpassung mehrerer, unterschiedlich organisierter und institutionell getrennter Systeme im Hinblick auf die Versorgung einer Zielgruppe mit Gütern verschiedener Art); es ist allenfalls partiell aktuell thematisiert, wird aber sicherlich in Zukunft wesentlich höhere Bedeutung erlangen; auch an diesem Thema sind generelle Fragestellungen zu entwickeln, da es am Schnittpunkt von sozioökonomischer Agrarforschung einerseits und Regionalforschung in ihren verschiedenen Ausprägungen andererseits steht. Forschungsökonomisch ist hier hoch zu bewerten, daß die genannten Wissenschaften bereits eine Fülle von Informationen und Einzelerkenntnissen geliefert haben und ständig liefern, auf die zurückgegriffen werden kann.

Erwähnenswert ist wenigstens ein Thema, das Opfer dieses Auswahlverfahrens wurde und dessen spätere Bearbeitung dringend wünschenswert wäre: Das Problem der Anpassung der sozialen Alterssicherung an veränderte Ansprüche an Minimalversorgung und Gleichheit. Dieses Thema wurde eliminiert, weil es in der Dimension a) der relativ am wenigsten problematischen Aufgabenstellung öffentlichen Handelns entspricht und weil es gegenwärtig hoch thematisiert ist. Dies kann sich jedoch in absehbarer Zeit ändern, ebenso wie die forschungsökonomische Zweckmässigkeit dieses Themas sich in dem Augenblick ändern wird, in dem dank der Umstellung des Renteneinzugs- und Abrechnungsverfahrens ein sehr großer statistischer Datenbestand unmittelbar für die Forschung nutzbar gemacht werden kann.

II. Forschungsprogramm: "Ungleiche Bedingungen der Wahrnehmung und Durchsetzung von Rechtspositionen als Fall sozialer Ungerechtigkeit"

1. Zum Problem der Wahrnehmung und Durchsetzung von Rechtspositionen (Rechtsschutz)

Recht wird hier als ein System von normativen Regeln verstanden, die gesellschaftliche Konflikte im Prozeß der Interessensauseinandersetzung programmieren (inhaltlich) und deren Austragung formal regeln. Eine solche Funktion von Recht (Konfliktregelung) verlangt, daß konfligierende Interessen in aufeinander bezogene Rechtspositionen umgeformt werden können.

Wahrnehmung und Durchsetzung von Rechtspositionen setzt voraus, daß über die Entscheidung des Konflikts als Rechtskonflikt die Sanktionierung des normabweichenden Verhaltens ausgelöst wird.

2. Zur Genese von Ungleichheiten in den Chancen der Rechtswahrnehmung und Rechtsdurchsetzung

These: Die in der Gesellschaft angelegten strukturellen Ungleichheiten bei der Durchsetzung von Interessen schlagen sich nieder in

- o ungleicher Berücksichtigung von Interessen bei der Herausbildung von (inhaltlichen) Rechtsnormen,
- o der Herausbildung der institutionellen Absicherung der Zugangsvoraussetzungen zu den Entscheidungs- und Sanktionierungsinstanzen,
- o in der Ungleichheit der Chancen der Mobilisierung von Handlungsvoraussetzungen in der Wahrnehmung und Durchsetzung von Rechtspositionen.

Gesellschaftlich stärkere Interessen besitzen die inhaltlich stärkeren Rechtspositionen (beispielsweise Ungleichheit der Rechtspositionen im Verhältnis von Betrieb und Arbeitskräften, Vermieter und Mieter, Betrieben und Konsumenten etc.). Diese im Normsystem durchgesetzte Ungleichheit wird zusätzlich abgestützt durch die institutionelle Verankerung der Rechtswahrnehmung und Rechtsdurchsetzung. Die institutionellen Voraussetzungen der Rechtsdurchsetzung und Rechtswahrnehmung räumen - als abstrakte Rechtsnormen gefaßt - den Gesellschaftsmitgliedern unabhängig von ihrer (ökonomischen, sozialen) Machtposition im Prinzip formal-gleiche Chancen der Rechtswahrnehmung und Rechtsdurchsetzung ein. Sie bewirken jedoch faktische Ungleichheiten, da die Verfügbarkeit über notwendige Handlungsvoraussetzungen des Zugangs zu den Entscheidungs- und Sanktionierungsinstanzen ungleich verteilt ist. Damit ist die Diskrepanz der institutionellen Verankerung notwendiger Handlungsvoraussetzungen und deren faktischen Verteilung das zentrale Moment in der Generierung von Ungleichheiten der Chancen von Rechtswahrnehmung und Rechtsdurchsetzung.

Auf diesen Zusammenhang ist die Untersuchungsfragestellung zu richten. Sie ist im weiteren zu beziehen auf Ungleichheiten der Interessensberücksichtigung im Recht und deren strukturelle Verankerung in den gesellschaftlichen Konflikten, auf deren Regelung Recht ausgerichtet ist.

Im einzelnen wäre zu bearbeiten:

(1) Formen der institutionellen Rechtswahrnehmung und Rechtsdurchsetzung. Hier wären die Zugangsvoraussetzungen für die Entscheidungs- und Sanktionierungsinstanzen (Regelungen des Gerichtsstandes, Notwendigkeit von Rechtsbeistand) zu bestimmen und deren unterschiedliche, in der Gesellschaft vorfindbare Formen (z.B. nach den einzelnen Gerichtszweigen, der unterschiedlichen Organisation von Verwaltungsbehörden, Formen von Schiedsgerichtsbarkeit etc.) aufzuzeigen.

(2) Bedingungen der Verfügung und Mobilisierung von Handlungsvoraussetzungen. Handlungsvoraussetzungen sind je nach ihrer Relevanz für die Rechtswahrnehmung und Rechtsdurchsetzung als Verfügbarkeiten (Ressourcen) analytisch zu fassen. Zu unterscheiden wären dabei etwa kognitive (Informationen, Wissen etc.) und materielle Ressourcen (finanzielle Mittel als Voraussetzung der Verfügbarkeit über Dienstleistungen, Übernahme von Prozeßrisiko etc.), soziale Beziehungen (unterschiedliche soziale Distanz zu den entsprechenden Institutionen), räumliche und zeitliche Gegebenheiten (Stadt-Land-Gefälle). Diese Ressourcen sind auf die gesellschaftlich strukturellen Bedingungen zu beziehen, unter denen Gesellschaftssubjekte handeln können und aus denen sich die Chancen bestimmen, diese Ressourcen zu mobilisieren.

(3) Der Zusammenhang zwischen unterschiedlichen Formen institutionell abgesicherter Zugangsbedingungen der unterschiedlichen Verfügbarkeit von Ressourcen und den gesellschaftlichen Konflikten, auf die sich Rechtsnormen beziehen. Diese Zusammenhänge sind exemplarisch an unterschiedlichen, in der Gesellschaft vorfindbaren Konflikttypen zu untersuchen.

3. Unterschiedliche Erscheinungsformen von Ungleichheiten in Rechtswahrnehmung und -durchsetzung

These: Die in der Gesellschaft vorfindbaren unterschiedlichen Formen der institutionellen Verankerung der Rechtsdurchsetzung und Rechtswahrnehmung bestimmen sich durch die Struktur der gesellschaftlichen Konflikte, auf die rechtliche Regelungen bezogen sind.

Zu unterscheiden wären etwa:

(1) Konflikte, die unmittelbar in gesellschaftlichen Tauschprozessen verankert sind. Zentrales normatives Instrument

der Konfliktregelung ist hier der Vertrag, in dem die sich durch die Machtposition gegebenen Chancen der Interessensdurchsetzung in unmittelbaren vertraglichen Bestimmungen niederschlagen. Bei Normverstößen (Vertragsverletzungen) bzw. Problemen der Auslegung unklarer Vertragsbestimmungen hängen die Zugangsvoraussetzung zu Entscheidungs- und Sanktionierungsinstanzen unmittelbar von den Ressourcen ab, über die die Vertragspartner kraft ihrer Marktposition - ungleich! - verfügen.

Großen Rechtsabteilungen in Betrieben stehen vereinzelte Konsumenten oder Arbeitskräfte gegenüber, die selbst weder über Rechtskenntnisse noch über Mittel verfügen, entsprechende Dienstleistungen (Rechtsanwälte etc.) anzufordern. Die Rechtswahrnehmung sozial schwacher Rechtssubjekte wird in diesem Konflikttyp dadurch erschwert, daß Zivilstreitigkeiten ab einer bestimmten Streitsumme vor dem Landgericht verhandelt werden müssen, wo Anwaltszwang besteht, wodurch das Prozeßrisiko ebenfalls wesentlich erhöht wird.

Dem Prinzip der "privaten" Herausbildung von Konfliktregeln (Vertragsbestimmungen) entspricht bei der Rechtswahrnehmung und Rechtsdurchsetzung - trotz öffentlicher Institutionalisierung der Entscheidungs- und Sanktionierungsinstanzen (Gerichte) - das Erfordernis privater Initiative (Wahrnehmung und Interpretation des Rechtsverstoßes durch die Vertragspartner, Beauftragung von Anwälten, Klage, Antrag auf Vollstreckungsbefehl etc.). Die durch die in der "privaten" Konfliktregelung zum Ausdruck gelangende Ungleichheit wird verschärft durch die Möglichkeit, die Bedingungen der Rechtswahrnehmung und Rechtsdurchsetzung durch Vertragsbestimmungen vorzusteuern (allgemeine Geschäftsbedingungen, Vereinbarung von Gerichtsständen, Schiedsgerichtsvereinbarungen). Im Rechtssystem durchgesetzte Korrektive solcher Ungleichheiten etwa § 138 BGB, Verbot von Knebelungsverträgen etc.) haben weitgehend nur marginale Funktion (vgl. unten unter 4. Lösungsformen).

(2) Konflikte zwischen öffentlichen Kompensations- und Versorgungssystemen und gesellschaftlichen Subjekten.

Unter öffentlichen Kompensations- und Versorgungssystemen sind öffentlich-administrative Institutionen verstanden, über die der Staat gesellschaftliche Ressourcen mobilisiert und verteilt (Bereich der öffentlichen Verwaltung, Sozialversicherungsträger, Steuerverwaltung etc.). Der hier angesprochene Konflikttyp ist nicht unmittelbar Ausdruck von Tausch- und Marktbeziehungen, sondern ist verankert in den Beziehungen zwischen der Interessensverfolgung gesellschaftlicher Subjekte und Notwendigkeit staatlicher Interventionen in den gesellschaftlichen Reproduktionsprozeß, über die die Stabilität des gesellschaftlichen Systems gefährdende Probleme und Konflikte kontrolliert und "gelöst" werden sollen. Das normative Instrument zur Regelung dieser Konflikte ist das System öffentlich-rechtlicher Normen, über die den einzelnen gesellschaftlichen Subjekten Rechtsansprüche eingeräumt, Pflichten auferlegt und Abwehrrechte zugestanden werden. Um Rechtsansprüche gegen staatliche Institutionen durchzusetzen bzw. Abwehrrechte gegen staatliche Maßnahmen geltend zu machen, muß das gesellschaftliche Subjekt Aktivitäten im Verhältnis zu den öffentlichen Institutionen entwickeln. Handlungsvoraussetzungen der gesellschaftlichen Subjekte sind hier beispielsweise Kenntnisse der rechtlichen Bestimmungen und ihrer durch Rechtssprechung sanktionierten Auslegung, formale Aktivitäten (Anträge, Einlegung von Widersprüchen etc.) sowie zeitliche und örtliche Gegebenheiten (örtliche und zeitliche Zugänglichkeit zu Behörden etc.). Die über die Möglichkeiten der Verfügbarkeit dieser Verhandlungsvoraussetzungen generierte Ungleichheit in der Rechtswahrnehmung und Rechtsdurchsetzung wird verschärft, wenn die Beziehungen zwischen den gesellschaftlichen Subjekten und den öffentlichen Institutionen den Charakter des Rechtskonflikts annehmen. Je nach der ökonomischen und sozialen Stellung der gesellschaftlichen Subjekte, die mit öffentlichen Institutionen in Konflikt liegen, ergibt sich eine unterschiedliche Machtasymmetrie zwischen den

öffentlichen Institutionen und den gesellschaftlichen Subjekten:

Während sich die Rechtsabteilung eines größeren Unternehmens in langwierige Rechtsstreitigkeiten mit öffentlichen Behörden einlassen kann (sowohl die materiellen wie die kognitiven Ressourcen stehen zur Verfügung), sind Einzelindividuen mit Durchschnittseinkommen und insbesondere sozial schwache Gruppen (Rentner, Sozialhilfeempfänger etc.) gegenüber den administrativen Apparaten benachteiligt. Dies gilt auch dann, wenn durch entsprechende Normen die institutionellen Voraussetzungen für die Entscheidungs- und Sanktionierungsinstanzen für sozial schwächere Gruppen erleichtert werden (kein Anwaltszwang, Kompensation des Prozeßrisikos der Sozialgerichtsbarkeit etc.).

Die unterschiedliche Machtasymmetrie zwischen öffentlichen Institutionen und den gesellschaftlichen Subjekten (je nach ihrer ökonomischen und sozialen Stellung) kommt insbesondere auch zum Ausdruck bei der Mobilisierung von Abwehrrechten gegen die Auferlegung öffentlich-rechtlicher Pflichten (z.B. Ausnutzung von Präferenzen im Steuersystem einschließlich der Wahrnehmung von Umgehungsmöglichkeiten, Möglichkeiten, sich Zwangsverpflichtungen - Wehrpflicht - zu entziehen etc.).

Die hier angedeuteten Zusammenhänge können vorläufig in zwei (bewußt pointierten) Thesen zusammengefaßt werden:

- Im Falle der Gewährung öffentlicher Leistung haben diejenigen sozialen Gruppen, die am stärksten auf die Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen angewiesen sind, die geringsten Möglichkeiten der Mobilisierung der notwendigen Handlungsvoraussetzungen, um den ihnen zustehenden Rechtsanspruch durchzusetzen.
- Im Falle der Auferlegung von Pflichten haben diejenigen sozialen Gruppen, die am stärksten durch diese Pflichten betroffen werden, die geringsten Möglich-

keiten, Handlungsvoraussetzungen zu mobilisieren, die ihnen die Umgehung dieser Pflichten bzw. die Mobilisierung von Verteidigungsrechten ermöglichten.

(3) Ein dritter Konflikttyp entspricht dem Verhältnis zwischen der notwendigen Durchsetzung sozial-integrativen Verhaltens und der Verfolgung privater Interessen bzw. Verteidigung privater Handlungsautonomie. Der Kernbereich dieses Konflikttyps wird durch das klassische Strafrecht wie durch Institutionen wie Verkehrsrecht etc. abgedeckt. Normatives Instrument der Konfliktregelung ist hier die öffentlich gesetzte und repressiv sanktionierte Rechtsnorm, wie sie insbesondere in Strafrechtsnormen ausgebildet ist. Konflikte nahmen in diesem Konflikttyp den Charakter von Rechtskonflikten an, wenn öffentliche Institutionen soziales Verhalten der gesellschaftlichen Subjekte unter der Perspektive der repressiven Norm beurteilen, sanktionieren bzw. Sanktionen androhen. Rechtskonflikt ist hier im Prinzip nicht an private Handlungsinitiative gebunden (öffentlicher Verfolgungsanspruch der Strafverfolgungsbehörde bei Bejahen öffentlichen Interesses). Private Initiative hat in diesem Konflikttyp entweder eine Melderfunktion (Anzeige) bzw. marginale Korrekturfunktionen (Antragsdelikte, Möglichkeit des Klageerzwingungsverfahrens). Die private Mobilisierung von Ressourcen steht in diesem Konflikt ausschließlich unter der Perspektive der Verteidigung. Die Verteidigungschance ist dabei abhängig von eigenen kognitiven Voraussetzungen (Rechtskenntnisse), insbesondere aber von der Art und Qualität in Anspruch genommener Rechtshilfe (Starranwalt oder Pflichtverteidiger). Teilweise sind Verteidigungsmaßnahmen unmittelbar von der Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen abhängig (etwa Leistung von Kautions bei angedrohter Untersuchungshaft). Zusätzlich muß berücksichtigt werden, daß die formale Unabhängigkeit der rechtlichen Entscheidung de facto durch die Besetzung der Entscheidungsinstanzen mit

Personen (Richter, Staatsanwälte etc.) infrage gestellt ist, die aufgrund ihrer sozialen Herkunft und ihres sozialen und ökonomischen Status eine relativ homogene Gruppe bilden.

(4) Die nur exemplarisch aufgeführten Konflikttypen wären weiter zu differenzieren, wobei insbesondere Mischtypen (etwa Konflikte aus dem Arbeitsverhältnis und deren Bewältigung durch Arbeitsgerichte) zu untersuchen wären.

4. Zur Thematisierung von Ungleichheit bei der Wahrnehmung und Durchsetzung von Rechtspositionen als Fall von Ungerechtigkeit

Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß Ungleichheiten in der Wahrnehmung und Durchsetzung von Rechtspositionen mit dem verfassungsrechtlich verankerten normativen Gleichheitsanspruch sowie dem Rechtsstaatsprinzip und Verfassungswirklichkeit erseheint Ungleichheit in der Wahrnehmung und Durchsetzung von Rechtspositionen als gesellschaftliches Problem, weil kompensierende Maßnahmen, die über staatliche Interventionen durchgesetzt werden sollen, durch die unterschiedlichen Bedingungen der Rechtswahrnehmung und Rechtsdurchsetzung infrage gestellt und blockiert werden. Damit können die ökonomisch und sozial starken Interessen es sich erlauben, sich jenen normativen Regelungen zu entziehen, die sie einschränken sollen.

Damit geht die Frage der Thematisierung dieser Ungleichheiten als Ungerechtigkeit in das Forschungsproblem ein. Hier ist zu fragen, wie die durch diese Ungleichheiten abgestützten Interessen die gesellschaftspolitische Thematisierung dieser Probleme verhindern bzw. im Bereich einer sehr diffusen Thematisierung belassen.

Zu untersuchen wären hier die bereits gesellschaftlich durchgesetzten Lösungsformen und deren Wirksamkeit. Die Korrekturmaßnahmen sind dabei zu beziehen auf die unterschiedlichen Konflikttypen und den verschiedenen Formen institutionell verankerter Zugangsvoraussetzungen. Die Möglichkeiten wie Formen staatlicher Korrekturmaßnahmen müßten in Abhängigkeit der Strukturen und der konkreten Erscheinungsformen dieser Konflikte untersucht werden.

In einem ersten Schritt wäre eine Bestandsaufnahme vorfindbarer staatlicher wie aber auch halböffentlicher und privater Lösungsformen vorzunehmen. Zur Analyse wie Systematisierung wären dabei etwa zu unterscheiden einmal nach der Art der staatlichen Interventionen, wie monetäre Leistungen (Übernahme der Gerichtskosten im Armenrecht u.ä.), normative Korrekturen (z.B. Aufhebung des Anwaltzwanges, Erlaubnis der Prozeßvertretung durch Gewerkschaftsfunktionäre, -sekretäre im Arbeitsprozeß etc.), öffentliches Angebot an Dienstleistungen (Öffentliche Beratungsstellen und ähnliches); und zum anderen die jeweiligen "Konstruktionsprinzipien", nach denen die staatlichen Interventionen gestaltet sind, wie z.B. eine je spezifische Verknüpfung von Eigenleistung und staatlichen Korrekturmaßnahmen (Notwendigkeit der Beantragung des Armenrechts im Gegensatz zu Inanspruchnahme öffentlicher Beratungsdienste etc.).

Konkret zu untersuchende staatliche wie halböffentliche Korrekturmaßnahmen wären etwa:

- die in den institutionellen Zugangsvoraussetzungen bereits verankerten normativen Kompensationsmechanismen wie etwa das Armenrecht oder Rechtsbeistände durch Behörden, Pflichtverteidigung in Strafprozessen u.ä.m.

- Die von organisierten Interessen durchgesetzten Lösungsformen wie etwa die Möglichkeit der Interessenvertretung bei Auseinandersetzungen vor dem Arbeitsgericht durch die Gewerkschaften.
- Selbsthilfeorganisationen wie etwa der Mieterbund etc.
- Auf privatwirtschaftlicher Basis organisierte Dienstleistungsunternehmen, die nach dem Versicherungsprinzip konstruiert sind (Rechtsschutz-Gesellschaften insbesondere Verkehrsrecht etc.).

In einem weiteren Schritt wären die analysierten Lösungsformen auf die in Abschnitt 3 skizzierten Problemzusammenhänge zu beziehen. Zu fragen wäre hier

- nach der Wirksamkeit der bestehenden Lösungsformen - der Möglichkeit ihrer Erweiterung - der Notwendigkeit ihrer Ergänzung durch flankierende Maßnahmen und/oder - die Notwendigkeit ihrer Substitution durch andere Lösungsarten und Prinzipien.

5. Mögliche Forschungsschritte

(1) Bestandsaufnahme

In einem ersten vorbereitenden Schritt müßten gezielte Informationen über Zugangsbedingungen und deren Korrekturmaßnahmen durch eine intensive Auswertung insbesondere der sehr umfangreichen und verstreuten juristischen Literatur (insbesondere auch Dissertationen) aber auch der wenigen sozialwissenschaftlichen Forschungen, die bisher diesem Gegenstand gewidmet waren (vgl. Literaturangaben) erhoben werden. Diese Informationen wären zu ergänzen

durch eine Reihe von Expertengesprächen in den Entscheidungsinstanzen, bei Rechtsanwälten und organisierten Interessensverbänden (insbesondere bei den Gewerkschaften).

(2) Ausarbeitung eines Bezugsrahmens zur Erarbeitung konkreter Fragestellungen

Aufgrund der Ergebnisse der vorbereitenden Informationsgewinnung und parallel hierzu müssen die hier nur grob skizzierten theoretischen Zusammenhänge in einen differenzierten theoretischen Ansatz ausgearbeitet werden. Neben der theoretischen Arbeit müßte hierzu parallel eine historische Analyse der wichtigsten Entwicklungen der Institutionalisierung der Rechtsdurchsetzung und -wahrnehmung geleistet werden (besonders würde hier die historische Entwicklung der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit im Vergleich zur ordentlichen Gerichtsbarkeit interessieren). Dieser Schritt müßte mit der Formulierung konkreter Hypothesen und Untersuchungsfragestellungen abgeschlossen werden.

(3) Operationalisierung

In diesem Untersuchungsschritt müßten die im theoretischen Ansatz entfalteten Untersuchungsdimensionen operationell so gefaßt werden, daß sie mit vorfindbaren Konflikttypen, den gegebenen Institutionen der Rechtsentscheidung (Gerichte sowie Anwälte), unterschiedlichen Typen von Prozessen der Rechtsentscheidung sowie den daran partizipierenden wie betroffenen sozialen Gruppen in Beziehung gesetzt werden können. Bei diesem Operationalisierungsschritt wären einzelne, konkret zu verfolgende Untersuchungsaspekte herauszuarbeiten.

(4) Systematische Informationserhebung

In diesem Untersuchungsschritt wären die eigentlichen empirischen Arbeiten zu leisten. Diese wären in zwei Richtungen zu verfolgen:

- o eine systematische Erhebung von Sekundärmaterial aufgrund verschiedener Rechtskonflikte (systematische Dokumentation und Dokumentationsanalyse). Rekonstruktion typischer Abläufe von Rechtswahrnehmung und Rechtsdurchsetzung im Hinblick auf die Untersuchungsfragestellung. Dieser Schritt wird außerordentlich große methodische, forschungstechnische Probleme aufwerfen. Einmal müßten die Indikatoren sozialer Ungleichheit beim Zugang zum Recht so gefaßt werden, daß sie auf die umfangreichen, aber wenig strukturierten (und schon gar nicht auf diese Untersuchungsperspektive bezogenen) Datenmaterialien (Urteile, Armenrechtsgesuche, etc.) zu beziehen sind, zum anderen müßten erst die technischen Voraussetzungen geschaffen werden, diese Daten auszuwerten. Unabdingbare Voraussetzung einer solchen systematischen Informationsgewinnung wäre eine kontinuierliche Zusammenarbeit von Sozialwissenschaftlern, Juristen und den betroffenen Entscheidungsinstanzen.
- o Empirische Primärerhebung: Intensivinterviews (Experten-gespräche) mit Mitgliedern der Entscheidungsinstanzen, Fallstudien über Arbeitsweise und Rolle ausgewählter Korrekturmaßnahmen bzw. -institutionen (Handhabung des Armenrechts, Selbsthilfeorganisationen, private Rechtsschutzgesellschaften), systematische Befragung ausgewählter Bevölkerungsgruppen.

(5) Auswertung und Interpretation der Untersuchungsergebnisse

Die im Schritt 4 erhobenen Daten wären auf dem Hintergrund der theoretischen Zusammenhänge aufzubereiten und zu interpretieren. Ergebnis dieses Untersuchungsschrittes wären empirisch abgesicherte Thesen über

- Ungleichheiten bei der Wahrnehmung und Durchsetzung von Recht aufgrund der festgestellten institutionellen Bedingungen,
- die Wirksamkeit staatlicher bzw. halböffentlicher Lösungsformen,
- Erfordernis bzw. Möglichkeit, deren Erweiterung, Ergänzung oder Substitution.

6. Zum Literatur - und Forschungsstand

Eine erste Durchsicht vorhandener Literatur und Forschungsberichte zeigt, daß die hier umrissene Fragestellung bisher kaum Gegenstand spezifischer Untersuchungen war. (Ein Schwergewicht der vorliegenden empirischen Untersuchungen liegt in der Analyse der Richterschaft, die in der hier interessierenden Fragestellung nur einen bestimmten Ausschnitt erfaßt). Die unter V aufgeführte Literatur bezieht sich sowohl auf einzelne Aspekte wie auch auf generellere für die Untersuchung relevante Zusammenhänge. Dabei wurden rechtssoziologische Grundlagenliteratur, sowie die erforderliche juristische Spezialliteratur (Kommentare, Handbücher, Monographien) nicht aufgeführt.

III. Forschungsprogramm:

Ungleichheiten in den Arbeitsbedingungen und die Funktionalität von Kollektivvereinbarungen bei ihrer Reduzierung

1. Die Problemstellung

Die Frage, welche Rolle Kollektivvereinbarungen - in der heutigen oder in modifizierter Form - bei der Reduzierung von Ungleichheiten im Arbeitsverhältnis spielen können, scheint den Verfassern aus drei Gründen besondere Wichtigkeit zu besitzen:

- a) Noch immer ist die Stellung eines Individuums im Arbeitsprozeß und das Arbeitsverhältnis, das diese Stellung konstituiert, von zentraler Bedeutung für die gesamte soziale Existenz; Ungleichheiten in wichtigen Aspekten des Arbeitsverhältnisses sind offenkundig konstitutiv für zahlreiche andere Ungleichheiten in der Gesellschaft.

Es erscheint deshalb von besonderem gesellschaftlichen Interesse, dem Problem der Ungleichheiten im Arbeitsverhältnis und seinen einzelnen Aspekten nachzugehen.

- b) Zur Regelung wichtiger Aspekte des Arbeitsverhältnisses haben die meisten Industriegesellschaften ein besonders spezifisches Instrument entwickelt, nämlich das Instrument der Kollektivvereinbarung, das subsidiär und/oder supplementär zum freien Spiel der Marktkräfte und/oder staatlichen Interventionen wirkt und in besonderer Weise dem Bestreben entspringt, durch Organisation gesellschaftlicher Kräfte die traditionelle Polarität von Staat und Gesellschaft zu überwinden.

Es erscheint deshalb von besonderem politischen Interesse, die Tragfähigkeit des Instituts Kollektivvereinbarung in dieser Perspektive zu überprüfen.

- c) Die Regelung des individuellen Arbeitsverhältnisses und damit die Fixierung oder Veränderung von interpersonalen Ungleichheiten in mehreren oder allen seinen Aspekten sind aufs engste verknüpft mit (1) der makroökonomischen Problematik von Einkommensverteilung und Faktorallokation und (2) der Gestaltung der mikroökonomischen Produktionsfunktionen und Produktionsbedingungen, sei es in der Kostenperspektive, sei es in der Perspektive des Einsatzes von Arbeitskraft und der Organisation von Arbeitsteilung und Zusammenarbeit.

Es erscheint deshalb von besonderem wissenschaftlichen Interesse, die Probleme der Ungleichheit im Arbeitsverhältnis auf dem Hintergrund der makro- und mikroökonomischen Funktionen der einzelnen Aspekte des Arbeitsverhältnisses zu betrachten.

Dieser dreifachen Bedeutung des Forschungsthemas steht gegenüber, daß zwar einzelne Teilaspekte und Teilprobleme seit langem Gegenstand wissenschaftlicher Behandlung sind (wobei hier die angelsächsischen Sozialwissenschaften partiell einen höheren Entwicklungsstand erreicht haben, den aufzuholen eine nicht ganz unwichtige wissenschaftspolitische Nebenwirkung wäre), daß jedoch andererseits der hier gestellten Problematik adäquate theoretische und empirische Ansätze weitgehend neu zu entwickeln sind.

2. Aspekte und Funktionen des Arbeitsverhältnisses

Betrachtet man das für industrielle Gesellschaften konstitutive Lohnarbeitsverhältnis als eine besondere Ausprägung von Tausch- oder genauer Marktverhältnissen, so erscheint seine Beschreibung in ökonomischen Kategorien und mit den Grundbegriffen von Preis und Ware als sinnvoll.

Im Sinne der makroökonomischen Theorie ergeben sich damit folgende - grobe - Bestimmungen:

Für den Arbeitgeber setzt sich der Preis von Arbeit zusammen aus

- o den direkten Lohnkosten und
- o den indirekten Lohnkosten, unter denen sich all das zusammenfassen läßt, was man als nichtmonetäre Gratifikationen, "fringe benefits" u.ä. bezeichnet.

Die Ware Arbeitsleistung läßt sich ihrerseits beschreiben in:

- o ihrem zeitlichen Aspekt, das heißt der Wochen-, Jahres- bzw. gegebenenfalls Lebensarbeitszeit, für die ein Erwerbstätiger zur Verfügung steht;
- o in der Arbeitsleistung im engeren Sinn, das heißt dem Quantum an physischer und psychischer Energie, das in der gegebenen Arbeitszeit in den Produktionsprozeß eingebracht wird bzw. notwendig ist, um überhaupt am Produktionsprozeß teilnehmen zu können.

In der Perspektive des Arbeitenden läßt sich analog sein Arbeitsverhältnis beschreiben als Resultante aus:

- o Gratifikationen (Löhne, Sozialleistungen und sonstiges nicht oder nicht direkt monetäres Entgelt);
- o Arbeitslast im Sinne von zeitlicher Dauer der Arbeit und der Mühe, die damit verbunden ist, den am Arbeitsplatz gestellten Anforderungen zu entsprechen.

Nun ist allerdings die mit einem Arbeitsverhältnis verbundene Gratifikations-Last-Relation möglicherweise sehr verschieden, je nachdem, ob man sie in kurzfristiger oder langfristiger

Perspektive betrachtet. Eine gegebene Gratifikations-Arbeitslast-Relation hat für den Arbeitenden insgesamt oder in ihren verschiedenen Konstituanten sehr verschiedene Bedeutung, wenn man damit rechnen kann oder muß, daß sich ihre einzelnen Größen langfristig positiv oder negativ verändern: Qualifizierungschancen im Arbeitsvollzug, mehr oder minder gesicherte oder jedenfalls durch angebbare Anstrengungen realisierbare Aufstiegschancen wie auch Gefährdung des gegenwärtigen Arbeitsplatzes und das damit verbundene Risiko, irgendwann einmal eine vielleicht ungünstigere Gratifikations-Arbeitslast-Relation akzeptieren zu müssen - dies sind Faktoren, die in langfristiger Perspektive die Werte der in der Periode gegebenen Relation erheblich beeinflussen können und wohl auch im Regelfalle beeinflussen.

Die einzelnen Größen der Preis-Ware-Relation aus der Perspektive des Arbeitgebers bzw. der Gratifikations-Arbeitslast-Relation aus der Perspektive des Arbeitnehmers sind jeweils Bestandteile komplexer funktionaler Zusammenhänge, die zunächst mit der Problematik sozialer Ungleichheit und sozialer Ungerechtigkeit nichts zu tun haben müssen.

Dies ist - Konstanz von sachlicher Leistung bzw. Arbeitsmühe unterstellt - für den Zusammenhang zwischen Arbeitszeit, Arbeitskosten und makroökonomischer Einkommensverteilung mit seinen Auswirkungen auf das Preisniveau, die volkswirtschaftliche Faktorallokation und das volkswirtschaftliche Wachstum in der nationalökonomischen Literatur ausreichend diskutiert.

Nicht minder wichtig ist, daß die gleichen Größen auch auf Mikroebene die einzelbetriebliche Rentabilität bzw. die Rentabilität einzelner Fertigungen wesentlich bestimmen und gleichzeitig auch Instrumente bzw. Steuerungsgrößen des innerbetrieblichen Arbeitseinsatzes, der betrieblichen Arbeitsteilung und der Realisierung der betrieblichen Herrschaft sind.

3. Ungleichheiten im Arbeitsverhältnis und das Problem ihrer Reduzierung

In der gegenwärtigen Struktur aller entwickelten Industriegesellschaften sind Arbeitsverhältnisse im Hinblick auf ihre verschiedenen Aspekte ungleich. Dies gilt nicht nur für die direkt monetären Gratifikationen, sondern auch für die sonstigen, nicht oder nicht unmittelbar finanziellen Arbeits-"Erträge", vor allem aber für die Arbeitslasten und Arbeitsmühen.

Es kann auch nicht davon ausgegangen werden, daß sich die Ungleichheiten in bezug auf die verschiedenen Aspekte des Arbeitsverhältnisses notwendigerweise gegeneinander ausgleichen. Vielmehr scheint es fundamentale Ungleichheiten im Arbeitsverhältnis zu geben: Arbeitsverhältnissen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslast und eher unterdurchschnittlichen Gratifikationen stehen solche mit deutlich überdurchschnittlichen Gratifikationen und eher geringer Arbeitslast gegenüber.

Diese Ungleichheiten im Arbeitsverhältnis (genauer ausgedrückt: Ungleichheiten in der Resultante der Gratifikations-Arbeitslast-Relation) sind nicht zufällig, sondern strukturell bedingt. Sie spielten und spielen eine zentrale Rolle im Allokationsprozeß von Arbeitskraft und Arbeitskräften - auf Makro- wie auf Mikroebene -, so wie sich dieser historisch in praktisch allen Industriegesellschaften herausgebildet hat.

Weiterhin entstanden offensichtlich auf der Grundlage dieser Allokationsmechanismen dann auch unterschiedliche Marktmachtpositionen von Arbeitnehmergruppen, die in einem bestimmten Entwicklungsstand funktionale Ungleichheiten der Arbeitsverhältnisse verfestigen und damit quasi institutionalisierte Privilegien konstituieren.

Als Hypothese sei formuliert, daß im Entwicklungsprozeß industrieller Gesellschaften diese traditionellen, zum Teil bereits in institutionalisierte Privilegien geronnenen Ungleichheiten im Arbeitsverhältnis zunehmend als Ungerechtigkeit thematisiert werden und deshalb einem wachsenden Reduzierungsdruck unterliegen.

Die Gründe hierfür können sowohl in der politischen Verfassung der Gesellschaft (die einen höheren oder expliziteren Legitimationskonsensus braucht) wie im technisch-ökonomischen Entwicklungsstand der Gesellschaft liegen (der zum Beispiel einheitlicheres Konsumentenverhalten oder gegenüber früher veränderte Arbeitskräfteallokation wünschenswert macht).

Die Verringerung von Ungleichheiten in den Arbeitsverdiensten - (direkte monetäre Gratifikationen in der oben gewählten Terminologie) parallel zur wirtschaftlichen und industriellen Entwicklung ist sowohl im Zeitvergleich wie im internationalen Vergleich recht eindeutig nachzuweisen. In neuerer Zeit wird zunehmend auch die Ungleichheit der Arbeitslasten thematisiert - wofür unter anderem die in jüngster Zeit an Intensität rasch zunehmende Diskussion über die humanere Gestaltung von Arbeitsbedingungen (als Mittel der Betriebsführung wie als gewerkschaftliche Forderung) symptomatisch ist.

Analytisch lassen sich dabei drei Formen der Reduzierung von Ungleichheiten unterscheiden:

- a) Die Beseitigung extremer Benachteiligungen (statistisch ausgedrückt: die Stauchung der Verteilung an ihrem untersten Ende);

dies gilt nicht nur für den Lohn, sondern ebenso für Arbeitszeit, nicht unmittelbar monetäre Gratifikationen und verschiedene Aspekte von Arbeitslast und Arbeitsmühe, von extremen physischen Belastungen über besondere Unfallgefährdung bis zu exzessiver Monotonie und Repetitivität der Aufgaben.

b) Eine Veränderung der Stellung größerer Minderheitengruppen der Erwerbsbevölkerung in der Gesamtverteilung;

hierzu gehören etwa in bezug auf den direkten Arbeitsverdienst die (allerdings in der Bundesrepublik immer noch nicht besonders weit fortgeschrittene) Anhebung der Frauenverdienste auf das Niveau der Männerverdienste bei vergleichbarer Qualifikation oder die Verringerung des Stadt-Land-Gefälles;

bei den nicht unmittelbar monetären Gratifikationen ist hier vor allem die Generalisierung sozialer Leistungen zu nennen, die früher nur bestimmten Arbeitnehmergruppen vorbehalten waren;

auf der Seite der sachlichen Arbeitsbelastungen sind hier - nimmt man einmal die Mechanisierung in Branchen aus, in denen bisher besonders schwere körperliche Arbeit geleistet wurde - weniger eindeutige Beispiele zu nennen.

c) Durch eine Verminderung der Gesamtdifferenzierung, statistisch ausgedrückt als eine Verdichtung der Streuung um den Mittelwert;

auch hier hat sich bisher die sichtbarste Entwicklung bei den Arbeitsverdiensten vollzogen, die etwa in der Bundesrepublik heute wesentlich geringer streuen als in weniger entwickelten Nachbarländern oder auch in Deutschland vor wenigen Jahrzehnten. Ähnliche Verdichtungen sind aber sicherlich auch nachzuweisen in der Frage der Arbeitszeit und vor allem bei bestimmten Sozialleistungen, wobei hier in der Bundesrepublik die Gleichstellung von Arbeitern und Angestellten im Krankheitsfalle sicherlich besondere symptomatische Bedeutung besitzt.

Zu fragen ist, ob nicht, wenn diesem Druck auf Verringerung von dimensionalen oder globalen Ungleichheiten in den Arbeitsbedingungen in der einen oder anderen Form nachgegeben werden soll, bestehende Strukturen und Mechanismen modifiziert werden müssen, die nicht ohne weiteres auf der Ebene gefunden werden können, auf der sich diese Ungleichheiten ausdrücken.

Hierbei ist in erster Linie an die makroökonomische Einkommensverteilung und Faktorallokation wie auch an die betriebliche Kooperations- und Herrschaftsstruktur und die Formen des Einsatzes und der Verwertung menschlicher Arbeit in Produktionsprozessen zu denken. Diese Frage führt notwendigerweise zu den Instrumenten, über die die Reduzierung von als Ungerechtigkeit thematisierten Ungleichheiten bewältigt werden kann.

4. Institutionen der Regelung des Arbeitsverhältnisses

Als ökonomisches Verhältnis wird das Arbeitsverhältnis primär durch den Markt bestimmt. Das gegenwärtig verfügbare Instrumentarium kollektiver und staatlicher Regelung greift nur subsidiär oder supplementär in das Wirken der Marktkräfte ein.

In erster Instanz läßt sich dieses Instrumentarium in folgenden Kategorien einordnen:

- a) Staatliche Eingriffe, die sich direkt auf Einzelarbeitsverhältnisse beziehen;
- b) Tarifverträge als besondere Form von Kollektivvereinbarungen, in denen meist für große Gruppen von Arbeitnehmern für bestimmte Aspekte des Arbeitsverhältnisses Mindestbedingungen gesetzt werden;
- c) kollektive Regelungen, die auf betrieblicher Basis in Ergänzung der tarifvertraglichen Mindestnormen, und gestützt auf gesetzliche oder tarifvertragliche Rahmenregelungen, getroffen werden.

Letzterem Typ ist in der Bundesrepublik insbesondere das Instrument der Betriebsvereinbarung zuzurechnen.

Diese Dreigliederung des Instrumentariums ist vorläufig und berücksichtigt beispielsweise nicht, daß auch Tarifverträge selbst in ihrem Zustandekommen und in ihrer Auswirkung an staatliche Aktivitäten gebunden sein können - obwohl es große Industrieländer gibt, in denen zumindest formal der durch Kollektivvereinbarungen abgedeckte Raum grundsätzlich nicht mit staatlichen Rechtsnormen belegt ist.

Die Wirkungen der verschiedenen Instrumente zur Regelung des Arbeitsverhältnisses sind sachlich wie funktional verschieden. Ohne hier eine erschöpfende Analyse - die selbst Bestandteil des angeregten Forschungsprogramms zu sein hätte - geben zu wollen, lassen sich doch wenigstens einige charakteristische Beziehungen nennen:

(1) Bei Tarifverträgen steht heute in der Bundesrepublik - und hier wiederum ganz besonders im Hinblick auf die "Leitverträge" in der Metallindustrie und im öffentlichen Dienst - der verteilungspolitische Aspekt im Vordergrund. Zentrales Objekt von Tarifverhandlungen sind Lohnquoten großer Wirtschaftsaggregate. Veränderungen der Differenzierung von Arbeitsgratifikationen und Arbeitslasten spielen heute in der Tarifpolitik allenfalls eine untergeordnete Rolle; die entsprechenden Instrumente wie Manteltarife und Lohnrahmentarife bieten wegen ihrer verteilungspolitischen Hilfsfunktion nur begrenzte Ansatzpunkte zu einer Politik der Reduzierung von Ungleichheiten.

Sehr deutlich wurde dies sichtbar bei der praktischen Regelung der Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeitsverdienst, wo ja in großem Umfang durch Umdefinition der in den einzelnen Lohn- und Gehaltsgruppen enthaltenen Leistungsbestimmungen im wesentlichen wieder der alte Abstand zwischen Frauen - und Männerverdiensten reproduziert wurde, der bis dahin durch den Frauenlohnabschlag explizit geregelt worden war.

(2) Staatliche Eingriffe, die sich direkt auf einzelne Arbeitsverhältnisse beziehen, zielen primär, wenn nicht ausschließlich auf extreme Benachteiligungen - wobei hier in der Bundesrepublik (im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Ländern) der Akzent staatlicher Intervention auf den nicht-monetären Aspekten des Arbeitsverhältnisses liegt.

Allenfalls wird durch staatliche Eingriffe versucht (im Sinne von weiter oben 3.b), besonders schutzbedürftigen Minderheiten wie Frauen oder Jugendlichen im Hinblick auf einzelne Arbeitsbedingungen eine etwas günstigere Stellung in der Gesamtverteilung einzuräumen (Akkordarbeitverbot für Jugendliche und schwangere Frauen; Nachtarbeitsverbot für Frauen u.ä.).

(3) Betriebliche Vereinbarungen waren bisher vor allem inhaltlichen Ergänzungen oder Konkretisierungen von Sachverhalten gewidmet, die im jeweils geltenden Tarifvertragswerk in Form von Mindest- oder Rahmennormen geregelt sind. Ihre Wirkung auf Ungleichheiten in den Arbeitsbedingungen und Arbeitsverhältnissen waren beschränkt und eher zufällig.

Im Hinblick auf die deutsche Situation wird insbesondere zu fragen sein, ob eine Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes an dem bisherigen Verhältnis von Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen etwas ändern wird.

5. Probleme kollektivrechtlicher Einwirkung auf Ungleichheiten im Arbeitsverhältnis

Wie eben gezeigt, sind die derzeit in der Bundesrepublik gegebenen kollektiven und staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten auf das Arbeitsverhältnis begrenzt. Insbesondere wird die personale Verteilung der Arbeitsbedingungen gegenwärtig überwiegend durch Marktmechanismen besorgt.

Abgesehen davon, daß die Fähigkeit des Arbeitsmarkts, Ungerechtigkeiten im Arbeitsverhältnis zu reduzieren, vom Beschäftigungsgrad abhängig ist, sprechen gegen die Marktregelung auch bestimmte strukturelle Schwächen, wie beispielsweise die zeitliche Länge der Regelstrecken oder das von Konzentrationstendenzen erzeugte Differential von Marktmacht, das seinerseits wiederum hemmend auf die Angleichung von Arbeitsbedingungen einwirkt.

Es scheint daher von hohem Interesse zu fragen, ob nicht das bestehende kollektivrechtliche Instrumentarium in dem Prozeß der Anpassung von Arbeitsbedingungen an veränderte Gleichheitsansprüche eine aktivere Rolle übernehmen könnte als dies heute der Fall ist.

Bei näherer Prüfung des Instrumentariums auf diese Fähigkeit hin werden zumindest drei grundsätzliche Probleme sichtbar, denen ein Forschungsprogramm nachzugehen hätte.

5.1. Die Gefahr der Verlagerung von Ungleichheiten von hochthematisierten auf weniger thematisierte Aspekte des Arbeitsverhältnisses

Die Thematisierung von Ungleichheiten erfolgt in bezug auf die einzelnen Aspekte des Arbeitsverhältnisses nicht mit gleicher Schnelligkeit und mit gleicher Intensität; auch eignen sich bestimmte Aspekte des Arbeitsverhältnisses, wie etwa der Bruttomonatsverdienst, sehr viel mehr dazu, Ungleichheiten zu konstatieren und als Ungerechtigkeiten zu thematisieren, als andere Aspekte, die spezifischerer und mehr qualitativer als quantitativer Natur sind (also zum Beispiel nichtmonetäre Sozialleistungen oder psychophysische Belastung, soziale Partizipations- und Einflußchancen am Arbeitsplatz u.ä.).

Es ist also zu fragen, ob nicht Bestrebungen, Ungleichheit in diesen quantifizierbaren und für eine generelle Thematisierung besonders geeigneten Aspekten zu verringern, Gegenreaktionen auslösen, die dann bestrebt sind, kompensatorische oder gar zusätzliche Ungleichheiten auf anderen Aspekten zu schaffen.

Hierfür nur zwei Beispiele:

(a) Wird die bisherige Verdienstspanne zugunsten der Arbeitnehmer mit den niedrigsten, damit aber zu ungunsten der Arbeitnehmer mit den höchsten Verdiensten reduziert, so liegt es nahe, für die nunmehr gegenüber früher relativ Benachteiligten außerhalb der direkt monetären Gratifikationen neue kompensatorische Vergünstigungen etwa in Form von fringe benefits oder in Form einer stillschweigenden Reduzierung der Arbeitslasten zu schaffen.

Ein solcher Mechanismus gehorcht in erster Linie, wenn er in einem Betrieb vorgenommen wird, personalpolitischen Gesichtspunkten und entspräche dem Versuch, die für den Betrieb als besonders wichtig erachteten Minderheitengruppen der Belegschaft nach wie vor, aber nun weniger sichtbar als bisher, gegenüber dem Rest der Belegschaft zu privilegieren, um somit ihre Betriebsloyalität zu garantieren.

(b) Eine gleiche Reduzierung der Spannbreite der Arbeitsverdienste kann aber auch das Bestreben auslösen, bei den nunmehr Bessergestellten durch Veränderung der Leistungsbedingungen die Arbeitslast zu erhöhen. Die höheren Verdienste werden dann zum Teil wieder zunichte gemacht durch eine höhere Arbeitslast, die zu ihrer Erreichung verlangt wird. Betriebswirtschaftlich hat eine solche Verlagerung der Ungleichheit von der Lohnpolitik auf die Leistungs politik den Effekt, die Erhöhung der Lohnkosten je Stunde oder Woche bzw. Monat bestimmter Arbeitnehmergruppen durch eine Steigerung der Leistung je Zeiteinheit oder auch des zeitlichen Arbeitsvolumens zu kompensieren.

Solche Gegenreaktionen sind um so eher zu erwarten als, wie oben gezeigt, (1) das bestehende kollektivrechtliche Instrumentarium jeweils nur Teilaspekte des Arbeitsverhältnisses abdeckt und Veränderungen im Rahmen dieser Teilaspekte

Ausweich- oder Verlagerungsstrategien nicht a priori zu verhindern wissen; und (2) die bestehenden Differentiale in den Arbeitsbedingungen ja vielfach auch unterschiedlichen Marktmachtpositionen entsprechen, so daß derartige Verlagerungsstrategien auch von bisher privilegierten Arbeitnehmergruppen selbst eingeleitet werden können, weil sie besonders hohe Einflußchancen auf betriebliche Entscheidungen haben.

Zu rechnen ist auch mit einer Verlagerungsstrategie von Ungleichheiten von kurzfristigen auf langfristige Aspekte des Arbeitsverhältnisses, indem zum Beispiel höhere Arbeitsverdienste oder auch höhere Arbeitsplatzsicherheit der bisher relativ am schlechtesten gestellten Gruppen über Veränderungen von Arbeits- und Betriebsorganisation mit der Reduzierung von Qualifizierungschancen "verrechnet" wird, die ihrerseits dann wieder zu einer Schmälerung des zu erwartenden Lebens Einkommens führen.

5.2. Die Verfestigung von Ungleichheiten im Arbeitsverhältnis und das Problem der Widerstände gegen ihre Reduzierung

Die eben als Möglichkeit skizzierte Verlagerungsstrategie wäre ein wichtiger Teilaspekt eines generelleren Problems.

Dieses Problem ergibt sich zum einen aus der Tatsache, daß Gratifikations-Arbeitslast-Differentiale ja im Regelfalle für den Betrieb eine doppelte, nämlich personalpolitische und produktionstechnisch-betriebswirtschaftliche Funktion haben. Jede größere Veränderung der Differentiale erfordert Umstellungen in der Personalpolitik, den Führungsstrukturen und in der Produktionspolitik, denen um so mehr Widerstand entgegengesetzt wird, je weitreichender die absehbaren Wirkungen und je größer die Unsicherheiten einer solchen Umstellung sind.

Dieser Widerstand kann sich mit einem anderen Widerstand kombinieren, der in der Dynamik von Kollektivverhandlungen keineswegs nur "auf der anderen Seite" des Verhandlungstisches zu suchen ist, sondern sich insbesondere auch innerhalb der Arbeitnehmerorganisationen manifestiert: dem Widerstand der bisher in der Verteilung von Gratifikationen und Arbeitslasten relativ günstig gestellten Gruppen gegen jede Veränderung des Abstandes zu anderen Arbeitnehmern. Dieser Widerstand - der schon heute etwa in der Diskussion über die Beamtensoldung deutlich spürbar ist und sich einer Vielzahl von Argumenten zu bedienen weiß - dürfte vor allem auf zwei Ursachen zurückzuführen sein: einmal das Bestreben, die eigene gesellschaftliche Situation, die ja nicht zuletzt an meßbaren Attributen des Arbeitsverhältnisses festgemacht wird, zu verteidigen; zum anderen die Befürchtung, als Gruppe auf den bisherigen Anteil am Zuwachs volkswirtschaftlicher Produktivität und individueller Kaufkraft verzichten zu müssen.

Während die Existenz dieser beiden Typen von Widerstand (die man verkürzt als "betriebspolitisch" und "standespolitisch" bezeichnen kann) unstreitbar ist, kann auf die Frage nach seiner jeweiligen Härte und den möglichen Strategien seiner Überwindung heute keine einigermaßen schlüssige Antwort gegeben werden.

Eine der wichtigsten Aufgaben des vorgeschlagenen Forschungsprogramms wird darin bestehen, dieser Frage nachzugehen, wobei insbesondere auch zu prüfen ist, welcher Zusammenhang zwischen Grad und Art der Widerstände betriebspolitischer und standespolitischer Natur einerseits und (1) den Aspekten der Arbeitsverhältnisse, bei denen Ungleichheiten reduziert werden sollen, sowie (2) den jeweiligen Formen der Reduzierung andererseits besteht.

5.3. Der Zusammenhang zwischen Reduzierung von Ungleichheiten im Arbeitsverhältnis und der verteilungspolitischen Rolle von Kollektivvereinbarungen

In dem Maße, in dem die unter 5.1. und 5.2. genannten Probleme aktuell werden, stellt sich die Frage, ob überhaupt Veränderungen des Differentials von Arbeitsgratifikationen und Arbeitslasten möglich sind, ohne in den makroökonomischen Verteilungsprozeß zu intervenieren.

In mehr oder minder ausgeprägter Form orientiert sich gegenwärtig in allen Industrieländern die Tarifpolitik an dem bereits realisierten oder zu erwartenden Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Produktivität. Sie ist bestrebt, diesen Zuwachs in Form gesteigerter direkter oder indirekter Arbeits-einkommen und/oder in Form vermindelter (zeitlicher) Arbeitslasten der Gesamtheit oder Teilen von Arbeitnehmern zugute kommen zu lassen. Sie artikuliert und erzeugt damit langfristige Erwartungen an Verbesserungen in bezug auf die Gratifikations-Arbeitslast-Relation, die im wesentlichen bei allen Beschäftigten die gleichen sind, weil sie über den Mechanismus der Tarifpolitik, wie auch über die Thematik der wirtschaftspolitischen Diskussion Verbesserungen der eigenen beruflichen und wirtschaftlichen Situation bei allen Bevölkerungsgruppen mehr oder minder direkt mit dem volkswirtschaftlichen Wachstum verknüpft.

Veränderungen in der personalen Verteilung der Lohnquote und des Arbeitslastvolumens einer Volkswirtschaft sind vor allem möglich, indem Tempo und Umfang der realen Verbesserung für jeweils wichtige Arbeitnehmergruppen von den volkswirtschaftlichen Durchschnittswerten und den aus ihnen abgeleiteten Erwartungen nach oben, aber auch nach unten abweichen. Nachhaltigere Veränderungen von Differentialen der verschiedenen Aspekte des Arbeitsverhältnisses sind fast unmöglich, ohne daß der Zusammenhang zwischen Steigerung der volkswirtschaftlichen Produktivität in Realgrößen einerseits und der Verbesserung der individuellen Situation gelockert wird.

Zumindest als Hypothese läßt sich formulieren, daß eine solche Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und individueller Verbesserungserwartung umso leichter wird, je höher das reale Wachstum ist; zu fragen wäre, ob darüberhinaus die Entkoppelung umso leichter fällt, je höher die Inflationsrate ist.

Unabhängig hiervon kann die Änderung der personalen Verteilung der Lohnsumme und Arbeitslasten via Tarifvertrag auf zwei Grenzen stoßen: Eine Begrenzung ergibt sich daraus, daß Tarifhoheit und Tarifpolitik Sache der Einzelgewerkschaften sind, die ihrer Struktur nach nicht Vertreter der Interessen aller Beschäftigten, sondern nur bestimmter Gruppen von Arbeitnehmern sind und sich folglich auch durch Wahrung und Förderung solcher Teilinteressen legitimieren müssen.

Eine zweite Begrenzung liegt in bestimmten strukturellen Eigenschaften von Kollektivverträgen, worunter vor allem der Grad der sektoralen, fachlichen und regionalen Zentralisierung bzw. Dezentralisierung der Tarifvertragseinheiten gemeint ist wie auch die Verbindlichkeit der Verträge für die Arbeitgeber und Arbeitnehmer des Tarifbereichs.

Allerdings ist zu beachten, daß nicht jede Arbeitsbedingung in ihrer Veränderung im gleichen Maße von der Veränderung makroökonomischer Größen abhängig ist. Die Bindung der Arbeitsbedingung an diese Größen wird umso lockerer, je geringer der tatsächliche Kosteneffekt oder die Quantifizierbarkeit bzw. Meßbarkeit der Veränderung ist.

Hieraus ergibt sich die Frage, inwieweit und wie durch Kollektivverhandlungen - im Rahmen der gegebenen ökonomischen Situation und Erwartungen - jeweils die Kombination von Veränderungen von Arbeitsbedingungen erreicht werden kann, die einen zumindest subjektiv maximalen Abbau von Ungleichheiten bewirkt.

5.4. Das Problem der Beziehungen zwischen intendierten und realen Wirkungen kollektivvertraglicher Regelungen.

Bisher wurde mehr oder weniger stillschweigend unterstellt, daß kollektivvertragliche Regelungen, soweit sie auf Verminderung von Ungleichheiten abzielen, in ihren realen Wirkungen mit den beabsichtigten Effekten identisch sind. Diese Annahme ist jedoch selbst sehr problematisch, stellt doch, wie weiter oben gezeigt, jede in Kollektivvereinbarungen festgesetzte Norm einen Eingriff in den Markt dar, dessen endgültige Wirkungen sich erst dann einstellen, wenn die Marktmechanismen den neuen Gegebenheiten Rechnung getragen haben. Die Möglichkeit zu Gegenreaktionen, die sowohl über den Arbeitsmarkt wie über die betriebliche Personalpolitik erfolgen können, resultiert vor allem aus der Tatsache, daß mittels Kollektivvereinbarung jeweils nur einzelne oder wenige mikroökonomische Aktionsparameter verändert werden, aber hierdurch dann Veränderungen - Vergrößerungen wie Verringerungen - in allen Differenzialen der Arbeitsbedingungen ausgelöst werden können.

Der klassische Modellfall hierfür ist die Substitution spezifischer Arbeitsformen durch Kapital als Wirkung der veränderten Kostenstruktur von Arbeitskraft, die sich aus einer Anhebung von unteren Lohnsätzen ergibt. Eine solche Substitution kann sowohl zu sehr unerwünschter gezielter Freisetzung der in erster Instanz scheinbar bessergestellten Arbeitskräfte (und damit zu einer Vergrößerung von Ungleichheit) wie auch dazu führen, daß bisher unqualifiziert eingesetzten Arbeitskräften die Chance zum Erwerb der (höheren) Qualifikationen gegeben wird, die in der neuen Produktionsstruktur benötigt werden.

Die Reaktionsmechanismen von Arbeitsmarkt und betrieblicher Personalpolitik auf von Kollektivvereinbarungen gesetzte Daten sind nur zum Teil, wenn überhaupt, erforscht - wobei der Kenntnisstand in den angelsächsischen Ländern und vor allem in Nordamerika wesentlich höher zu sein scheint als in den kontinentaleuropäischen Ländern. Bei der Freilegung

dieser Mechanismen - aus denen sich dann erst die realen und möglicherweise von den intendierten grundverschiedenen Wirkungen kollektivrechtlicher Normen ergeben - wird es entscheidend darauf ankommen, nicht nur einzelnen Kausalbeziehungen nachzugehen, sondern das gesamte Feld einschließlich der "Verhaltensstrategien" einzelner Arbeitnehmer, vor allem aber einzelner Betriebe oder ganzer Wirtschaftszweige, transparent zu machen.

Dabei wird sich denn vermutlich sehr schnell zeigen, daß nachhaltige Reduzierungseffekte kollektivrechtlicher Normen auf die bestehenden Ungleichheiten in den wichtigsten Aspekten des Arbeitsverhältnisses in großem Umfang gebunden sind an flankierende Maßnahmen der öffentlichen Hand, insbesondere im Bereich der Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsmarktpolitik - sofern es nicht gelingen sollte, wesentliche Bestimmungen des Arbeitsangebots selbst zum Gegenstand kollektivrechtlicher Vereinbarungen zu machen, was in den angelsächsischen Ländern häufig anzutreffen ist, jedoch der kontinentaleuropäischen Tradition offensichtlich zuwiderlaufen würde.

Ein weiteres hier nicht mehr im Detail zu behandelndes Problem, sei wenigsten genannt: die Interferenz der zunehmenden Internationalisierung sowohl von Arbeitsmärkten wie von Kollektivvereinbarungen (multinationale Verträge) in zunächst ja praktisch immer nationalen Bestrebungen zur Reduzierung von - national thematisierten - Ungleichheiten im Arbeitsverhältnis.

6. Forschungsansätze

Um den skizzierten Zusammenhang gemäß den eben formulierten allgemeinen Problemstellungen erschließen zu können, bieten sich drei einander ergänzende Forschungsansätze an:

(1.) Eine Analyse des Funktionierens und der Funktion von Kollektivvereinbarungen unter verschiedenen oder sich verändernden ökonomischen und gesellschaftlichen Bedingungen und mit besonderer Berücksichtigung der personalen Verteilung von Arbeitsgratifikationen und Arbeitslasten.

Dieser institutionelle Ansatz erlaubt es insbesondere, auf die sehr breite und reichhaltige Forschungstradition der angelsächsischen Labour Economics bzw. Industrial Relations zurückzugreifen. Er läßt sich in zwei Unterperspektiven gliedern, die parallel angegangen werden können.

(1.1.) eine historische Analyse der Politik der Tarifvereinbarungen in wichtigen Industrieländern

Hier wird es insbesondere darauf ankommen, die Realität des tarifvertraglichen Instrumentariums in ihrer Entwicklung nachzuzeichnen, auf die jeweiligen historischen Bedingungen zu beziehen und auf ihre intendierten und/oder realen Wirkungen für Aufrechterhaltung oder Reduzierung von Ungleichheiten im Arbeitsverhältnis zu prüfen.

(1.2.) Ein internationaler Vergleich der aktuellen Situation in verschiedenen Ländern gleichen oder angebbar verschiedenen Entwicklungsgrades.

Hier wird es vor allem darauf ankommen, anhand zugleich operationalisierbarer und realistischer Indikatoren die jeweiligen nationalen Bedingungen zu spezifizieren und in der gleichen Fragestellung wie unter 1.1.) die Realität des Systems kollektiver Vereinbarungen zu überprüfen.

In beiden Perspektiven ist es notwendig, auch die komplementären Regelungsmechanismen, das heißt die Arbeitsmarktbedingungen einerseits, staatliche Interventionen andererseits mit zu erfassen.

Die beiden Teilperspektiven können nicht in voller Breite als praktikable Forschungsprojekte angegangen werden. In beiden Fällen ist eine Konzentration auf besonders charakteristische Bereiche notwendig. Konzentrationsdimensionen scheinen vor allem inhaltlicher Art (bestimmte Aspekte des Arbeitsverhältnisses bzw. bestimmte Formen von Ungleichheit und ihrer Reduzierung) sowie sektoraler Art (bestimmte, in der Perspektive 1.1. beispielsweise für das jeweilige Land charakteristische oder in der Perspektive 1.2. international vergleichbare Industriezweige oder Betriebstypen) zu sein.

In jedem Falle ist der Definition größerer empirischer Projekte eine intensive Vorstudie vorzuschalten, in der die Kriterien für die Auswahl der zu untersuchenden Bereiche und die speziellen Erhebungsfragestellungen auf dem Hintergrund einer möglichst breiten Literaturanalyse zu erarbeiten sind.

Diese Vorstudie legitimiert sich allein dadurch, daß unseres Wissens:

Zu 1.1. ein systematischer Überblick über Materiallage und Einzelstudien zur Entwicklung der Kollektivvereinbarungen (und nicht nur der Tarifvertragspolitik) in der Bundesrepublik noch nicht geleistet wurde;

zu 1.2. eine systematische Rezeption der einschlägigen, zum Teil sehr umfangreichen ausländischen Literatur in der Bundesrepublik noch nicht erfolgte.

Beides zu leisten hätte an sich bereits eine hohe Impulswirkung für die Sozialwissenschaften in der Bundesrepublik¹⁾.

(2.) Die Ermittlung von Prozessen und Formen der Thematisierung von Ungleichheiten im Arbeitsverhältnis

Dieser Forschungsansatz kann sich in Deutschland auf eine alte, allerdings nur partiell unmittelbar für die hier zur Debatte stehenden Fragestellung einschlägige industriesoziologische Forschungstradition stützen, wobei vor allem wesentliche Teile der Mitbestimmungsdiskussion aus den späten fünfziger Jahren sowie die nahezu kontinuierliche Beschäftigung mit Arbeitssituation und gesellschaftlichem Bewußtsein der Industriearbeiterschaft zu nennen sind.

Dieser Forschungsansatz kann im Prinzip schneller als der unter 1. genannte institutionelle Ansatz zu konkreten empirischen Projekten führen. Es wäre jedoch aus zwei Gründen sinnvoll, dem Forschungsansatz nach 1. einen gewissen zeitlichen Vorlauf zu geben:

- o Einmal laufen eben in der Bundesrepublik einige wichtige Forschungsvorhaben, deren Abschluß abgewartet werden sollte, um auf ihnen aufbauen zu können;
- o zum anderen sollte die Analyse der Thematisierung sozialer Ungleichheiten im Arbeitsverhältnis nicht ohne Bezug zur Politik der Kollektivvereinbarungen geschehen, also erst

1) Wichtig ist in diesem Zusammenhang, daß die meisten deutschsprachigen Arbeiten in historischer oder international vergleichender Perspektive Kollektivvereinbarungen allenfalls in ihrer makroökonomischen verteilungspolitischen Wirkung, vor allem aber unter konflikttheoretischer Perspektive analysiert haben, während hier der Akzent auf die "strukturelle" Wirkung zu legen ist.

dann auf breiter Basis in Angriff genommen werden, wenn der Forschungsansatz nach 1. bereits erste analytische Kategorien geliefert hat.

Es wird sich empfehlen, bei diesem Ansatz mit einer möglichst extensiven Materialsichtungsphase zu beginnen, um sicherzustellen, daß insbesondere aus der ausländischen Literatur Untersuchungen und Fragestellungen, die formal wenig Verbindung zur Industriesoziologie aufweisen, berücksichtigt werden.

Dieser Materialsichtungsphase hat dann eine methodische Vorstudie zu folgen, in der besonders relevante Einzelprojekte definiert werden.

(3.) Die Klärung der Mechanismen von - insbesondere betrieblichen Reaktionen und Gegenreaktionen auf durch Kollektivvereinbarung gesetzte Normen zum Zwecke der Reduzierung von Ungleichheiten im Arbeitsverhältnis

Dieser Forschungsansatz stellt eine notwendige Ergänzung des unter 1. genannten institutionellen und des unter 2. skizzierten, mehr subjektiven Ansatzes dar. Er kann im Prinzip gleichzeitig mit dem unter 1. genannten Forschungsansatz in Angriff genommen werden; allenfalls kann eine geringe zeitliche Verzögerung (etwa bis zum Vorliegen wichtiger Ergebnisse der Vorstudie) sinnvoll sein.

Die zentrale Stoßrichtung dieses Ansatzes gilt der Klärung von "Verwertungsstrategien" privatwirtschaftlicher wie öffentlicher "Betriebe" (Arbeitgeber) in bezug auf menschliche Arbeitskraft und auf dem Hintergrund ihrer sonstigen - Markt-, Produktions-, Finanzierungs- und ähnlichen - Strategien.

Es ist allerdings fraglich, ob es notwendig ist, diesen Ansatz in Form gesonderter Projekte in das hier vorgeschlagene For-

schungsprogramm einzubeziehen, da wesentliche Fragestellungen bereits jetzt in Teilprojekten enthalten sind, die das Institut für sozialwissenschaftliche Forschung im Rahmen der Sonderforschungsbereiche 101 der Universität München (Theoretische Grundlagen sozialwissenschaftlicher Berufs- und Arbeitskräfteforschung) bearbeiten wird.

Doch werden die Arbeiten des SFB 101 erst Anfang 1973 anlaufen; auch kann die Möglichkeit, hierbei gewonnene Erkenntnisse für das Forschungsprogramm nutzbar zu machen, erst nach einiger Zeit abgeschätzt werden (und wird überdies wesentlich von der Organisationsform abhängen, die für das Forschungsprogramm gefunden wird). Deshalb scheint es sinnvoll, diesen 3. Forschungsansatz vorläufig nur als Erinnerungsposten aufzuführen, jedoch die Möglichkeit offen zu lassen, in einem späteren Zeitpunkt entsprechende Projekte in das Programm einzubauen.

IV. Forschungsprogramm: Formen sozialer Ungerechtigkeit im ländlichen Bereich und Probleme staatlicher Maßnahmen zu ihrer Beseitigung

1. Die Problemstellung und ihre Bedeutung

Das im folgenden skizzierte Forschungsprogramm zeichnet sich gegenüber den anderen beiden Themen durch die Konzentration auf eine bestimmte Zielgruppe, nämlich die Bevölkerung des ländlichen Raums aus. Seine Bedeutung im Rahmen des vorgelegten Gutachtens besteht in einem zweifachen Interesse: das eine bezieht sich auf spezifische Aufgabenstellungen und Probleme staatlichen Handelns, das andere auf typische Formen der Generierung sozialer Ungleichheiten und ihrer Thematisierung als soziale Ungerechtigkeit.

Die wirtschaftliche Lage der Landbevölkerung und ihre Lebenssituation sind im Prinzip seit langem als Problemfeld sozialer Gerechtigkeit bzw. Ungerechtigkeit thematisiert. Auf ihre - partielle - Überwindung bzw. Reduzierung sind zahlreiche staatliche Maßnahmen gerichtet, die sehr unterschiedlichen Politiken angehören und laufend weiterentwickelt, modifiziert oder ergänzt werden. Deshalb erscheint das Problemfeld sozialer Ungerechtigkeit im ländlichen Bereich als ein besonders geeignetes Untersuchungsfeld zur Klärung der Bedingungen und Funktionen unterschiedlicher Formen staatlichen Handelns und der Herausarbeitung von unterschiedlichen Typen staatlicher Lösungsformen, die jeweils auf ihre gesellschaftliche Bedingtheit und Wirkung, insbesondere aber auf ihr Kongruenz bzw. Diskrepanz zu prüfen sind.

Die Entwicklung staatlichen Handelns zur Überwindung oder Reduzierung bestimmter sozialer Ungerechtigkeiten im ländlichen Bereich ist ihrerseits Ausdruck eines langfristigen

Prozesses der Generierung von Ungleichheiten, die alle Bewohner des ländlichen Raumes oder jedenfalls wichtige Gruppen von ihnen treffen. Allgemeine Entwicklungstendenzen privatwirtschaftlich verfaßter industrieller Gesellschaften brechen sich in besonderer Weise an den traditionellen Produktions- und Existenzbedingungen der ländlichen Bevölkerung; sie verstärken traditionelle Ungleichheiten der ökonomischen und sozialen Lage, die sich im Stadt-Land-Gefälle manifestieren, sie erzeugen neue Ungleichheiten und lassen die einen wie die anderen zunehmend deutlicher als Ungerechtigkeiten in Erscheinung treten.

2. Formen und Bedingungen sozialer Ungleichheit im ländlichen Raum

Die Problematik des ländlichen Raums und seiner Bevölkerung ist untrennbar mit dem Industrialisierungsprozeß verbunden, wie er sich in den meisten, vor allem den westlichen Industrieländern vollzogen hat - wobei die kapitalistische Wirtschaftsverfassung und eng hiermit verbunden die Privilegierung der Stadt als Standort von Industrie gleichermaßen von Bedeutung sind.

Das Land erscheint auf dem Hintergrund der allgemeinen industriell-kapitalistischen Entwicklung als ein Residualbereich, aus dem die Industrialisierung ihre materiellen und humanen Ressourcen bezieht, der jedoch selbst lange Zeit hindurch in vorindustriellen Wirtschafts-, Produktions- und Existenzformen verharrete.

Die Dichotomie von Stadt und Land, in der sich die Industrialisierung in fast allen kapitalistischen Ländern vollzogen hat und auch noch heute vollzieht, bezeichnet die strukturelle Ursache, aus der immer wieder neue Ungleichheiten zwischen der städtischen Bevölkerung und der

Landbevölkerung entstehen. Bis heute werden diese Ungleichheiten - soweit sie überhaupt als Ungerechtigkeiten thematisiert wurden - von staatlichen Maßnahmen allenfalls partiell reduziert oder in ihrem Auftreten verlangsamt, keineswegs aber im Sinne der Herstellung realer Chancengleichheit aufgehoben.

Analytisch lassen sich diese Ungleichheiten zwei Grunddimensionen zuordnen: sie liegen entweder in der Stellung der ländlichen Bevölkerung bzw. ihrer wichtigsten Gruppen im Produktionsprozeß oder in einer besonders schlechten Versorgungschance mit öffentlich angebotenen oder auch vermarkteten gesellschaftlichen Gütern begründet, die sich ihrerseits aus dem Widerspruch von Siedlungsform und Infrastrukturausstattung auf dem Land ergibt.

a) Die Stellung der ländlichen Bevölkerung im Produktionsprozeß

Die wirtschaftliche Lage der Landbevölkerung ist vor allem durch den säkularen, seit langem in seinen Erscheinungsformen und Mechanismen beschriebenen Rückgang der Bedeutung landwirtschaftlicher Erzeugung in industrialisierten Volkswirtschaften bestimmt: Stagnierende oder nur mehr langsam steigende Absatzmöglichkeiten für Agrarprodukte (verstärkt durch die zunehmende Konkurrenz ausländischer Produktionsgebiete mit günstigeren Erzeugungsbedingungen) kombinieren sich mit einer seit einigen Jahrzehnten rasch wachsenden Arbeitsproduktivität.

Dies hat zunächst einmal zur Folge, daß trotz nach wie vor fast in allen Industrieländern andauernder Land-Stadt-Wanderung landwirtschaftliche Tätigkeit nicht mehr als Existenzbasis der Landbevölkerung ausreicht, wenn diese in ihrem Arbeitseinkommen auch nur einigermaßen mit dem volkswirtschaftlichen Durchschnitt schritthalten will.

So kristallisieren sich heute innerhalb der Landbevölkerung drei Gruppen heraus, die besonders von jeweils spezifischen Problemen der Ungleichheit in ihrer Arbeitssituation bzw. wirtschaftlichen Existenz betroffen sind:

- (1) Bäuerliche Bevölkerung (Betriebsinhaber und mithelfende Familienangehörige) traditioneller Art;
- (2) auf dem Lande lebende Arbeitnehmer, die entweder in verstreut angesiedelten Industriebetrieben oder als Pendler in Ballungszentren ihren Lebensunterhalt erwerben;
- (3) "Arbeiterbauern" als eine Mischform von (1) und (2), bei denen das Familieneinkommen sich aus den Erträgen eines landwirtschaftlichen Betriebes und aus dem Verdienst zusammensetzt, den der Haushaltsvorstand dauernd oder gelegentlich aus Lohnarbeit bezieht.

Für die Bundesrepublik wie für die meisten kontinental-europäischen Länder mit privatwirtschaftlicher Wirtschaftsverfassung ist charakteristisch, daß sich der Strukturwandel in der Landwirtschaft - zumindest bisher - nur marginal in einer Veränderung der landwirtschaftlichen Betriebsstruktur niedergeschlagen hat, so daß nach wie vor die Masse der landwirtschaftenden Arbeitskräfte kleinbäuerlichen Familienbetrieben angehört.

Die wirtschaftliche Existenz dieser drei Gruppen unterscheidet sich von der vergleichbarer städtischer Bevölkerungsgruppen (also insbesondere kleingewerbliche Selbstständige einerseits, in Industrie- und Dienstleistungsbereichen tätige Arbeitnehmer andererseits) im Regelfalle in zweifacher Weise:

- o Einmal durch die Höhe und die Entwicklungsmöglichkeit des zur privaten Lebensführung verfügbaren Einkommens;

- o durch besondere Arbeitslasten oder Arbeitsmühen zeitlicher und/oder sachlicher Art.¹⁾

Die Konstellationen von Einkommen und Arbeitsbelastung sind für die drei unterschiedenen Gruppen ländlicher Bevölkerung jeweils verschieden; die Ungleichheiten, die sich hier beobachten lassen, sind jeweils auf verschiedene strukturelle Bedingungen zurückzuführen.

Zu (1): Selbständig wirtschaftende Bauern

Die aktuelle und langfristige Einkommenssituation dieser Gruppe wird auf dem Hintergrund der generellen Tendenz zu absinkender Bedeutung landwirtschaftlicher Erzeugung im Bruttosozialprodukt hochindustrialisierter Länder und einem (partiell) wachsenden Anteil der Importe am Verbrauch landwirtschaftlicher Erzeugung vor allem durch das Eindringen industriellen Kapitals in die Agrarwirtschaft zunehmend prekär.

Typische Formen hierfür sind:

- o die Übernahme von - der traditionellen landwirtschaftlichen Erzeugung vor- und nachgeschalteten - Produktions- und Vermarktungsstufen durch große Unternehmungen wie Nahrungsmittelindustrie und -handel auf der einen Seite, Landmaschinen- und Düngemittelindustrie auf der anderen Seite, die ihre überlegene Marktmacht zur Schmälerung des dem einzelnen bäuerlichen Betrieb verbleibenden Ertragsanteils benutzen (Agrarpreisschere);
- o Die Vollindustrialisierung bestimmter Produktionen mit besonders hohen Ertragserwartungen (insbesondere Tierzucht und Sonderkulturen); die damit dem bäuerlichen Familienbetrieb einen Teil seines bisherigen Produktionssortiments entziehen;
- o die vertikale Integration oder Verbundwirtschaft ebenfalls in Bereichen der tierischen Veredelungsproduktion und in Sonderkulturen.

¹⁾ Zum Begriff der Arbeitslast bzw. Arbeitsmühe siehe weiter oben III, insbesondere "3."

Tendenziell bewirkt dies eine zunehmende - relative, wenn nicht absolute - Verschlechterung der Einkommenssituation der Mehrzahl der bäuerlichen Familienbetriebe, die seit Jahrzehnten nur mehr durch staatliche Maßnahmen (siehe unter 3.) abgefangen oder wenigstens verlangsamt werden kann.

Das Einkommensgefälle zum Durchschnitt der Erwerbsbevölkerung im industriellen und tertiären Bereich und die zunehmende Existenzgefährdung bäuerlicher Familienbetriebe verbinden sich in der Mehrzahl der Fälle mit besonderen Arbeitslasten der auf dem Hof arbeitenden (und damit praktisch aller auf dem Hof lebenden) Familienmitglieder. Die Ungleichheit der Arbeitslasten der Masse der bäuerlichen Bevölkerung gegenüber der städtischen Bevölkerung ist sowohl sachlicher Natur (schwere körperliche Arbeit mit unzureichendem Schutz gegen Klima und Witterung) wie vor allem zeitlicher Art (weit über der Norm liegende Tages- und Wochenarbeitszeiten; praktische Inexistenz von Urlaub).

Zu (2): Auf dem Land lebende Arbeitnehmer

Die Einkommenssituation und Arbeitslasten von auf dem Land lebenden Arbeitnehmern ist vor allem durch die spezifische Struktur der Arbeitsmärkte in dünnbesiedelten Gebieten geprägt. Soweit sie in auf dem Land angesiedelten Betrieben tätig sind, liegt ihr Verdienstniveau (gleiche Arbeitszeit unterstellt) deutlich unter dem der städtischen Arbeitnehmerschaft und zwar nicht nur wegen niedrigerer Lohnsätze für vergleichbare Arbeiten, sondern wegen der Konzentration der für sie verfügbaren Arbeitsplätze auf die untersten Qualifikationsgruppen. Versuchen sie hingegen durch "Pendeln" an den Arbeitsmärkten von Ballungszentren zu partizipieren, so erhöhen die notwendigen langen Wege oder

(im Falle von "Wochenendpendlern") die Existenzbedingungen in den provisorischen Unterkünften während der Woche ihre Arbeitslast, mit der sie dann in etwa ein städtischen Arbeitnehmern vergleichbares Verdienstniveau erreichen können.

Die ungünstigere Verdienst-Arbeitslast-Relation, die für die Masse der auf dem Land lebenden Arbeitnehmer zutrifft, wird allenfalls partiell durch niedrigere Lebenshaltungskosten und damit höhere Kaufkraft des gleichen Nominal-einkommens kompensiert; dies gilt nur in dem Maße, in dem Subsistenzmittel unmittelbar vom Land bezogen werden können (von billigen Baugrundstücken bis zum Einkauf von Nahrungsmitteln auf benachbarten Höfen). Wie bei der Behandlung der zweiten Dimension von Ungleichheiten noch zu zeigen, verliert sich dieser Vorteil, ja kehrt sich in einen Nachteil um, in dem Maße, in dem die Lebensführung des Durchschnittshaushaltes von dem Zugang zu hochentwickelten Versorgungssystemen bzw. differenzierten und spezialisierten Produktmärkten abhängt.

Zu (3): "Arbeiterbauern"

"Arbeiterbauern" teilen in variierendem Maße die Ungleichheiten der aktuellen oder langfristigen Einkommenssituation und der zeitlichen-sachlichen Arbeitsbelastung mit der bäuerlichen Bevölkerung und auf dem Land wohnenden Arbeitnehmern. Soweit sie durch die Kombination von landwirtschaftlicher Erzeugung und Lohnarbeit relativ hohe Familieneinkommen erreichen können, wird dies mit ungewöhnlich großen Arbeitslasten erkaufte. Zusätzlich ist hier noch zu berücksichtigen, daß die typischen Arbeitsplätze für Arbeiterbauern wiederum durch ein überdurchschnittliches Maß an Belastung gekennzeichnet sind.

Die heute beobachtbaren Ungleichheiten in der Einkommenssituation und Arbeitslast der hier vor allem interessieren-

den Gruppen der Landbevölkerung im Verhältnis zur städtischen Bevölkerung tendieren in dem Maße zur Verschärfung, in dem:

- o die Strukturkrise der Landwirtschaft und die Existenzbedrohung einer großen Zahl von Familienbetrieben akuter wird;
- o parallel mit dem Wachstum der volkswirtschaftlichen Produktivität das Einkommensniveau und/oder die Arbeitslasten der Masse der städtischen Bevölkerung steigen.

Das Gefälle zwischen städtischer und ländlicher Bevölkerung hat sich bislang trotz zahlreicher staatlicher Eingriffe nicht verringert, sondern sich auf verändertem Niveau immer wieder neu eingestellt.

b) Die Versorgungslage der Landbevölkerung mit sozialen Gütern

Traditionell ist die Existenzform ländlicher Bevölkerung durch einen hohen Grad an Eigenversorgung gekennzeichnet. Dies gilt nicht nur für die wichtigsten materiellen Subsistenzmittel, sondern auch für zahlreiche "immaterielle" Güter (Dienstleistungen), die im Familienverband oder in der Dorfgemeinschaft erzeugt werden konnten.

Die zunehmende Vergesellschaftung der Erzeugung von und Versorgung mit sozialen Gütern ist primär eine städtische Erscheinung; sie entspricht den spezifischen Bedingungen städtischer Existenz (hohe Bevölkerungsdichte, Vielfalt der Kontakte und Austauschsysteme; hohe Einzugsbereiche ortsgebundener Versorgungseinrichtungen und korrelativ kurze Zugangswege zu ihnen). Die Art und Weise, wie in sich entwickelnden Industriegesellschaften neue Versorgungs-

systeme geschaffen und die bestehenden ausgebaut werden, ist in erster Linie auf städtische Existenzformen abgestellt und an dem Bestreben orientiert, den für hohe Bevölkerungskonzentration charakteristischen "Agglomerationsvorteil" im Sinne einer Minimisierung der Versorgungskosten zu nutzen.

Dies gilt für alle öffentlichen Versorgungssysteme aber auch, ja vielleicht noch stärker, für private Betriebe, die in dem Bestreben, die städtischen Standortvorteile auszunutzen, gleichzeitig das Versorgungsangebot (mit Waren, Diensten und Arbeitsplätzen) für die städtische Bevölkerung quantitativ und qualitativ erhöhen.

Dies ergibt eine dreifache Benachteiligung der Landbevölkerung gegenüber der städtischen Bevölkerung:

(1) Öffentliche Versorgungseinrichtungen werden angesichts der strukturellen Knappheit staatlicher Ressourcen primär dort errichtet, wo sie den größten Nutzeffekt erbringen, also für eine große Zahl von Menschen leicht erreichbar sind. Oft ist es auch nur dort möglich, die zum Angebot der entsprechenden Dienstleistung notwendigen Arbeitskräfte in Städten zu rekrutieren, wo sie dann wiederum auch mit dem entsprechenden Versorgungsangebot rechnen können.

(2) Private Betriebe, die einmal als Anbieter von Waren und Dienstleistungen, zum anderen als Nachfrager von Arbeitsplätzen in Realisierung ihres eigenen ökonomischen Vorteils zur Versorgung der Bevölkerung beitragen, wählen ihre Standorte gemäß der Ergiebigkeit der sie jeweils primär interessierenden Märkte. Wenn Privatbetriebe die städtischen Standortvorteile aufgeben und sich außerhalb von Ballungszentren ansiedeln, so in aller Regel - die Standortgebundenheit an bestimmte Bodenschätze einmal ausgeschlossen - nur deshalb, weil sie aufgrund niedrigerer Kosten eine Sonderrentabilität erwarten können.

(3) Die Dominanz der Städte im Entwicklungsprozeß der Industrialisierung führte ihrerseits zu einer Privilegierung spezifischer städtischer Verhaltensformen und Versorgungsansprüche. Die vorherrschenden Leitbilder, die die Gesellschaft in bezug auf materielle Versorgung, Inanspruchnahme von Dienstleistungen und Lebensorientierung entwickelt hat, sind ihrerseits für die städtische Bevölkerung leichter realisierbar als für die Landbevölkerung. In dem Maße, in dem die Landbevölkerung sich aus den traditionellen Eigenversorgungsmustern löst, wird ihre strukturelle Benachteiligung gegenüber der städtischen Bevölkerung mit zunehmender Schärfe sichtbar.

Diese drei Formen von Ungleichheiten in den Versorgungschancen mit öffentlich oder privat angebotenen Gütern wurden in jüngster Zeit nur partiell gemildert, gleichzeitig aber verstärkt thematisiert durch das Auftreten neuer Kommunikationstechnologien. Im Hinblick auf bestimmte Güter wurde die Versorgung der Landbevölkerung im Verhältnis zur städtischen Bevölkerung verbessert; im gleichen Zuge verstärkte sich jedoch der Anpassungsdruck an städtische Lebensformen, zerbrach die Geschlossenheit der ländlichen Subkulturen und treten die Versorgungsgefälle deutlicher zutage als bisher.

3. Heterogenität und Widersprüchlichkeit staatlicher Maßnahmen im ländlichen Bereich

Die eben (in vieler Hinsicht noch durchaus vorläufig) skizzierten Ungleichheiten und Versorgungsdefizite, von denen die ländliche Bevölkerung insgesamt oder wichtige ihrer Teilgruppen betroffen werden, sind seit verschieden langer Zeit und in verschieden großem Umfang als soziale Ungerechtigkeiten thematisiert und wurden bzw. werden Anlaß staatlicher Maßnahmen.

Das Instrumentarium staatlicher Maßnahmen, das unmittelbar auf die ländliche Bevölkerung zielt oder doch Veränderungen ihrer wirtschaftlichen Lage und Lebensverhältnisse bewirkt bzw. bewirken soll, ist außerordentlich heterogen. Das ist formal auf ihre Zugehörigkeit zu ganz verschiedenen staatlichen Teilpolitiken zurückzuführen. Diesen entsprechen jeweils verschiedene staatliche Institutionen mit unterschiedlichen Ressourcen, unterschiedlicher Struktur und unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen. In deren Fra.ktionsbereich besitzt der ländliche Raum und seine Bevölkerung sehr unterschiedlichen Stellenwert. Von der traditionsreichen Agrarpolitik über die infrastrukturelle Regionalentwicklungspolitik, regionale Wirtschaftsförderungs- und Arbeitsmarktpolitik bis zur Gesundheits- und Bildungspolitik läßt sich so eine Stufenfolge staatlicher Teilpolitiken mit jeweils abnehmendem direkten Bezug auf (aber keineswegs parallel abnehmender Bedeutung für) die Bevölkerung des ländlichen Raumes aufstellen.

Hinter dieser formalen Erklärung verbirgt sich als eigentlicher Grund der Heterogenität staatlicher Maßnahmen der sehr unterschiedliche Grad, in dem im Hinblick auf die ländliche Bevölkerung oder Teilgruppen von ihr Ungleichheiten thematisiert sind. Dahinter verbirgt sich die sehr unterschiedliche Fähigkeit der ländlichen Bevölkerung insgesamt oder einzelner ihrer Teilgruppen, Ungleichheiten und Versorgungsdefizite, deren Opfer sie sind, als Ungerechtigkeiten zu thematisieren und in Ansprüche an staatliche Maßnahmen umzuformulieren. Eine entscheidende Rolle in diesem Zusammenhang spielt sicherlich das Ausmaß, in dem andere gesellschaftliche Gruppen, Institutionen und Kräfte an bestimmten staatlichen Maßnahmen interessiert oder nicht interessiert sind. So ist es wohl kein Zufall, daß lange Zeit hindurch (und in erheblichem Umfang auch noch heute) die Einkommenssituation bäuerlicher Familienbetriebe

vor allem in einer Art und Weise als soziale Ungerechtigkeit thematisiert wurde, die es den relativ wenigen agrarischen Großproduzenten erlaubte, mit Hilfe von agrarpolitischen Eingriffen Supererträge zu erwirtschaften.

Da eines der beiden zentralen Untersuchungsinteressen darin besteht, die Konsistenz oder Widersprüchlichkeit staatlicher Maßnahmen in bezug auf die ländliche Bevölkerung und Möglichkeiten, Bedingungen, aber auch Grenzen neuer Formen staatlichen Handelns freizulegen, ist es notwendig, eine erste Systematisierung der verschiedenen, heute existierenden Maßnahmen zu versuchen, die im ländlichen Bereich wirksam werden.

Dabei bieten sich drei Gliederungsperspektiven an:

- a) Staatliche Maßnahmen, die sich auf die beiden Dimensionen sozialer Ungleichheiten richten, von denen die Bevölkerung des ländlichen Raums betroffen wird. Hierbei ist vor allem gemäß den vorstehenden Überlegungen zu unterscheiden zwischen:

(1) Maßnahmen zur Beeinflussung der wirtschaftlichen und beruflichen Lage der Landbevölkerung, d.h. zur kurzfristigen Stützung bzw. langfristigen Sicherung ihrer Einkommen und zur Beeinflussung ihrer zeitlichen und sachlichen Arbeitslast.

Einkommenswirksames staatliches Handeln beschränkt sich überwiegend auf die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe, denen vor allem durch politische oder sonstige marktordnende Maßnahmen auf dem Wege über höhere Betriebserträge ein ausreichendes Einkommen gesichert werden soll. Hingegen gibt es keine analogen Maßnahmen für die auf dem Lande wohnenden Arbeitnehmer bzw. im Hinblick auf die Arbeitseinkommen von "Arbeiter-Bauern".

(2) Maßnahmen zum Ausgleich regionalspezifischer Versorgungsdefizite.

Staatliche Maßnahmen zur Reduzierung regionalspezifischer Versorgungsdefizite kommen vielfach in unterschiedlichem Maße einzelnen Gruppen der ländlichen Bevölkerung zugute: seien es besondere Bildungseinrichtungen für landwirtschaftliche Arbeitskräfte seien es bevorzugte Einkaufsmöglichkeiten für Landwirte oder seien es Verbesserungen der Verkehrsverhältnisse, von denen dann in erster Linie auf dem Lande wohnende Arbeitnehmer profitieren.

b) Verschiedene Formen staatlichen Handelns:

(1) Normative Regelungen

Darunter fallen staatliche Maßnahmen, die sich auf die Festsetzung bestimmter codifizierter und nicht codifizierter Normen beschränken, sei es in Form von gesetzlichen Maßnahmen (z.B. Ausführungsbestimmungen der Agrarpreis- und Zollpolitik, Abschreibungsvorschriften im Steuergesetz, Bundesausbaupläne, Gebietsreform, etc.), sei es in Form von Empfehlungen und Orientierungsdaten (z.B. Grüner Bericht, Raumordnungspläne etc.). Normative Regelungen bilden jedoch auch in den meisten Fällen die Grundlage der beiden folgenden Formen staatlichen Handelns.

(2) Monetäre Maßnahmen

Darunter sind alle staatlichen Eingriffe zu verstehen, die über die Einnahmen und Ausgabenpolitik des Staates bzw. öffentlicher Institutionen Einfluß auf die Entwicklung des landwirtschaftlichen Sektors und der Situation der ländlichen Bevölkerung nehmen wollen. In der traditionellen Agrarpolitik nehmen diese Maßnahmen einen hohen Rang ein und bestehen sowohl aus Subventionen in Form von Investitionshilfen oder Einkommensausgleichszahlungen als auch im Aufkauf von Agrarprodukten zur Abschöpfung der Überproduktion, Zinsverbilligung, Landabgabenprämien etc. Regionalpolitische Maßnahmen mit monetärem Charakter sind z.B. die Subventionierung der sogenannten Zonenrandgebiete, Sondertarife mit Frachtbeihilfen, Industrieansiedlungshilfen verschiedener Art, etc.

(3) Öffentliche Produktionsleistungen

Als öffentliche Produktionsleistungen sollen alle diejenigen Maßnahmen des Staates definiert werden, bei denen über monetäre Umverteilung hinaus öffentliche Institutionen selbst Güter und Dienstleistungen herstellen bzw. anbieten. Bezogen auf den ländlichen Bereich fallen hierunter sowohl die klassischen staatlichen Produktionsleistungen, wie die Tätigkeit der Forstverwaltung, staatlicher Tierzuchtanstalten etc. wie die generellen infrastrukturellen Einrichtungen auf dem Verkehrs-, Bildungs- und Gesundheitssektor.

Diese drei analytisch getrennten Formen staatlichen Handelns treten real zumeist in spezifischen Kombinationen auf und richten sich dann in je verschiedener Weise auf den vorhergehenden Abschnitt analytisch unterschiedener Formen sozialer Benachteiligung bzw. Versorgungsdefizite der ländlichen Bevölkerung.

- c) Endlich lassen sich staatliche Maßnahmen, die für die Reduzierung von sozialen Ungleichheiten in bezug auf die ländliche Bevölkerung relevant sind, nach dem Stellenwert gliedern, den die Reduzierung solcher Ungleichheiten bzw. Versorgungsdefizite im Rahmen ihrer expliziten Zielsetzung haben. Vereinfacht lassen sich dabei zwei Typen bilden:

(1) Staatliche Maßnahmen, deren primärer Zweck es ist, soziale Ungerechtigkeiten zu verringern oder zu überwinden, von denen die ländliche Bevölkerung in ihrer Gesamtheit oder einzelne ihrer Teilgruppen betroffen werden.

Diese unmittelbare Ausrichtung auf die Reduzierung sozialer Ungerechtigkeit braucht allerdings nicht auszuschließen, daß die betreffenden staatlichen Maßnahmen gleichzeitig auch andere Wirkungen haben, andere Funktionen erfüllen bzw. anderen Interessen als denen der explizit anvisierten ländlichen Bevölkerung entgegenkommen, Beispiele für solche Maßnahmen sind Eingriffe in Agrarmärkte und die Agrarpreisbildung; wesentliche Teile der Agrarstrukturpolitik; Maßnahmen der Regionalentwicklung, insbesondere auf dem Gebiet des Infrastrukturausbaus.

(2) Staatliche Maßnahmen, die primär auf die Lösung anderer Probleme gerichtet sind, jedoch auch die Verringerung von Ungleichheiten bzw. Versorgungsdefiziten zugunsten der ländlichen Bevölkerung bewirken.

Hierzu gehören etwa Maßnahmen der allgemeinen Raumordnungspolitik, der staatlichen konjunkturellen oder strukturellen Wirtschaftspolitik, der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und ähnliches.

Aus der Vielfalt staatlicher Maßnahmen, die direkte oder indirekte, beabsichtigte oder unbeabsichtigte Wirkungen für die Lage der ländlichen Bevölkerung haben, ergibt sich die generelle Problematik möglicher Konflikte und Widersprüche zwischen einzelnen staatlichen Maßnahmen, dem ihnen entsprechenden Instrumentarium, ihren Zielsetzungen und ihren realen Effekten. Diese Problematik wird in dem Maße verstärkt, in dem allgemeine Entwicklungstendenzen der Gesellschaft und/oder punktuelle, auf die Verbesserung der Lage der ländlichen Bevölkerung gezielten staatlichen Maßnahmen in Form unerwünschter Nebenwirkungen offensichtlich in großem Umfang bestehende soziale Ungleichheiten vertiefen oder neue Ungleichheiten generieren.

Aus dieser Problematik ergibt sich unmittelbar die Richtung der im Zuge des hier skizzierten Forschungsprogramms privilegiert zu verfolgenden Forschungsperspektiven.

4. Forschungsperspektiven: Die Beziehung zwischen Formen sozialer Ungerechtigkeit und staatlichen Maßnahmen zu ihrer Überwindung

Widersprüche und Konflikte innerhalb der auf die ländliche Bevölkerung gerichteten bzw. für sie relevanten Formen

staatlichen Handelns können sehr verschiedener Art sein: z.B. Inkonsistenzen innerhalb eines an sich geschlossenen Maßnahmebündels (wobei diese Inkonsistenz z.B. dadurch auftreten kann, daß sich Bedingungen staatlichen Handelns geändert haben, ohne daß dem auf Maßnahmenebene Rechnung getragen werden konnte); Konflikte zwischen verschiedenen Maßnahmen, die zur Verbesserung der Lage einer Teilgruppe der ländlichen Bevölkerung bestimmt sind.

Solche Widersprüche von Zielsetzung und/oder Wirkung staatlicher Maßnahmen sind beispielweise im Rahmen der regionalen Entwicklungspolitik in vielfältiger und flagranter Weise zu beobachten:

Zur Hebung des Bildungsniveaus und Durchsetzung von Chancengleichheit im Bildungsbereich werden z.B. weiterführende allgemeine und berufliche Bildungsinstitutionen im ländlichen Bereich ausgebaut. Das führt zu einer Erhöhung des Qualifikationsniveaus von Arbeitskräften. Gleichzeitig wird im Rahmen regionaler Wirtschaftsförderung die Ansiedlung gewerblicher und industrieller Betriebe unterstützt, deren Qualifikationsbedarf auf das ursprüngliche niedrige Qualifikationsniveau abgestellt ist. Die Konfliktsituation als Ergebnis dieser Politik drückt sich aus einerseits in der Abwanderung der jüngeren höher qualifizierten Arbeitskräfte, da keine adäquaten Arbeitsplätze vorhanden sind, andererseits im Arbeitskräftemangel der neu angesiedelten Betriebe.

Im Rahmen dieser Programmskizze sei lediglich beispielhaft der widersprüchliche Charakter staatlicher Maßnahmen in einer einzigen Perspektive behandelt, nämlich im Hinblick auf die Ungleichheit in der Einkommenssituation der wichtigsten, weiter oben unterschiedenen Teilgruppen ländlicher Bevölkerung.

a) Selbständig wirtschaftende Bauern

Wenn der traditionelle selbständige Bauer sich auch durch bestimmte Merkmale vom klassischen Unternehmer unterscheidet, so ist seine Existenz dennoch über die Produktion von Waren, und damit über die Abhängigkeit vom Markt bestimmt. Um seine Existenz als selbständiger Bauer zu sichern, muß er sich auf dem Markt behaupten, d.h. die notwendigen innerbetrieblichen Anpassungsprozesse durchführen können.

Das Spezifische der bäuerlichen Existenz besteht nun jedoch darin, daß im Gegensatz zur Form des klassischen Unternehmers die individuelle, persönliche Existenz unmittelbar gebunden ist an die Erhaltung der unternehmerischen Existenz. Bei der gegenwärtigen Situation dieser kleinen landwirtschaftlichen Betriebe wird dieser Zusammenhang besonders deutlich: So wird z.B. beim Großteil dieser Betriebe eine kalkulatorische Trennung zwischen Mitteln zur Erhaltung und Ausbau des Betriebes und Mitteln zur individuellen Lebensführung kaum durchgeführt.

Bei einem Großteil der bäuerlichen Existenzformen ist die unternehmerische Existenz nur noch die formale Hülle, die nur mehr über staatliche Förderung aufrecht erhalten wird, um die persönliche individuelle Existenz zu sichern.

Die entsprechenden staatlichen Maßnahmen orientieren sich dann auch in ihrer Zielsetzung explizit an der individuellen Existenz, d.h. im wesentlichen der Sicherung eines bestimmten als Minimum erachteten Einkommens ("Vergleichslohn"). Ihre Problematik besteht jedoch darin, daß sie zum überwiegenden Teil eben nicht direkt auf die Einkommenssituation einwirken können, sondern nur indirekt, indem sie die unter-

nehmerische Existenz zu beeinflussen suchen, also Eingriffe in Märkte, auf denen der Bauer als Warenproduzent auftritt (z.B. die gesamte Agrarpreispolitik) und Anpassungshilfen im landwirtschaftlichen Produktionsprozeß (z.B. Investitionshilfen).

Der überwiegende Teil der Maßnahmen im Rahmen traditioneller Agrarpolitik (vom Aufkauf von landwirtschaftlichen Produkten bis zu Investitionshilfen), die eine Sicherung der bäuerlichen Einkommen bewirken sollen, können nur bestimmte Daten des Marktes und der Produktionsstruktur beeinflussen, ob sie die Einkommenssituation verbessern, hängt von der individuellen Reaktion der Betroffenen ab. Der Staat steht auf diese Weise einem objektiven Entwicklungsprozeß, der die Einkommenssituation der agrarischen Warenproduzenten laufend verschlechtert, relativ hilflos gegenüber, ohne ihn grundlegend beeinflussen zu können. Erreicht wird lediglich eine Verlangsamung, welche die Probleme nur aufschiebt.

Hierzu kann eine generelle These entwickelt werden:

Staatliche Lösungsversuche von Problemen sozialer Ungerechtigkeit, die auf soziale Ungleichheiten in der bäuerlichen Einkommenssituation zurückzuführen sind, werden in ihrer Wirksamkeit vom grundsätzlichen Prinzip staatlicher Intervention begrenzt, das direkte Eingriffe in private Produktion verbietet. Prinzipien staatlichen Handelns in einer privatwirtschaftlich organisierten Gesellschaft, die zur Sicherung des Privateigentums durchgesetzt sind, schlagen hier zurück, wenn es darum geht, den schwächsten Gliedern in der Reihe der Privateigentümer in der Gefährdung ihrer persönlichen Existenz zu helfen.

Die Widersprüchlichkeit einer solchen Politik zeigt sich auch darin, daß sich wegen des indikativen und genrellen Charakters dieser staatlichen Maßnahmen das bewußte Ziel der Stützung schwacher Betriebe auch in sein Gegenteil verkehren kann: So nützen bestimmte Maßnahmen der Agrarpreis- und Strukturpolitik gerade den landwirtschaftlichen Betrieben, die ohnehin relativ bevorzugt sind (z.B. durch Standort und sonstige natürliche Voraussetzungen) und verschlechtern die Lage der am meisten gefährdeten Betriebe (Grenzbetriebe).

b) Auf dem land lebende Arbeitnehmer

Die Existenz als Lohnabhängiger im ländlichen Bereich läßt sich aufspalten in Beschäftigungsverhältnisse im

- o landwirtschaftlichen Betrieb,
- o traditionell gewerblichen Betrieb,
- o industriellen Betrieb und
- o in Betrieben in städtischen Regionen (Pendler).

Probleme sozialer Ungleichheiten treten dann auf, wenn bestimmte anderswo mehr oder minder selbstverständliche Voraussetzungen zur Teilnahme am Erwerbsleben gegeben bzw. gefährdet sind.

Ungleichheiten in der Einkommenslage, aus denen sich Probleme sozialer Ungerechtigkeit ergeben, beziehen sich:

- o auf den Arbeitsverdienst und sonstige Gratifikationen
- o und auf die Lasten sachlicher und zeitlicher Art, die zur Erzielung dieses Entgelts akzeptiert werden müssen.

Probleme sozialer Ungerechtigkeit lassen sich hier konkret in der Relation zu vergleichbaren Bedingungen der Lohnabhängigkeitsexistenz im industriell städtischen Bereich bestimmen. Im einzelnen kann sich die generelle Behauptung einer Benachteiligung an den niedrigeren Lohnhöhen, den zum Teil schlechteren Arbeitsbedingungen, den nicht vorhandenen Qualifizierungsmöglichkeiten etc. nachweisen.

Staatliche Maßnahmen zur Reduzierung dieser Ungerechtigkeit beschränken sich im wesentlichen auf die generelle Sicherung von Erwerbsmöglichkeiten durch Schaffung von Arbeitsplätzen.

Staatliche Maßnahmen zur Reduzierung sozialer Ungerechtigkeit in bezug auf die Lohnabhängigkeitsexistenz im ländlichen Bereich können individuelle Einkommenssicherung nicht direkt, sondern nur vermittelt über die indirekte Beeinflussung von Bedingungen privater Produktion erreichen und sind damit in ihrer Wirksamkeit an die Interessen privater Unternehmen gebunden. Auch diese Beeinflussung ist nur indirekt über Anreizsysteme (regionale Strukturpolitik) möglich. Nachdem für Unternehmer die wichtigsten Anreize, in strukturschwachen Gebieten Betriebe anzusiedeln, gerade relativ niedrige Löhne, hohe "Arbeitsmoral" etc. sind, sind Bestrebungen zur Reduzierung dieser Ungerechtigkeiten enge Grenzen gezogen.

c) Die Mischform: Arbeiter-Bauer

Eine Mischform zwischen traditionell bäuerlicher und Lohnabhängigkeitsexistenz stellen die Arbeiter-Bauern mit landwirtschaftlichen Neben- und Zuerwerbsbetrieben dar, die in der BRD einen relativ hohen Anteil der ländli-

chen Bevölkerung ausmachen. Diese Existenzform bezeichnet ein Übergangsstadium und unterliegt sowohl der Gefährdung der traditionell bäuerlichen Existenz wie spezifischer Ungleichheiten der Lohnabhängigkeitsexistenz ländlicher Bevölkerung.

Sie entsteht aus der ökonomischen Schwächung der traditionellen bäuerlichen Existenz, deren Ertrag nicht mehr zur individuellen persönlichen Reproduktion ausreicht und durch zusätzliche Lohnarbeit ergänzt werden muß wobei diese Lohnarbeit zum Teil Mittel zur Erhaltung des Betriebes erbringen soll und oftmals von einer besonders schlechten Arbeitsmarktposition aus (zeitliche Gebundenheit durch die Nebenerwerbsarbeit, geringe Qualifikation) aufgenommen wird.

Die Existenz als "Arbeiter-Bauer" kann demnach als individuelle Lösung für Probleme bäuerlicher Existenz angesehen werden, für deren Bewältigung staatliche Maßnahmen nicht ausreichen. Sie stellt jedoch selbst eine eigene Form sozialer Ungleichheit dar, da der Ausgleich sozialer Ungleichheiten als Lohnabhängiger oder als Bauer nur über den Preis hoher persönlicher Belastung möglich ist. Spezifische staatliche Maßnahmen, die auf die Reduzierung der sich hieraus ergebenden sozialen Ungerechtigkeiten ausgerichtet sind, bestehen nur in sehr begrenztem Umfang; die Chance, generelle Lösungen zu finden, erscheint besonders fragwürdig.

5. Überlegungen zur Vorbereitung eines Forschungsprogramms

a) Zur Forschungslage

Forschungsperspektiven von der im Vorstehenden skizzierten Art zeichnen sich dadurch aus, daß sie auf einen Wissenschaftsbereich abzielen, der zwischen mehreren traditionellen Fachdisziplinen angesiedelt werden muß und noch kaum zu eigenen institutionellen Formen gefunden hat. Die meisten Forschungsarbeiten, die zur Untersuchung der Probleme sozialer Gerechtigkeit im ländlichen Bereich beitragen können, wurden in solchen traditionellen "Arainer"-Wissenschaften erstellt, indem diese punktuell über ihre engere Aufgabenstellung hinausreichende Fragestellungen aufgriffen. So finden sich vor allem in der agrar-ökonomischen bzw. - soziologischen Forschung und in der Regional- bzw. Raumforschung eine Fülle von Arbeiten, die sich direkt oder vermittelt auf Teilaspekte der hier skizzierten Forschungsperspektiven beziehen lassen. Somit kann im Prinzip in recht großem Umfang auf Material und zum Teil auch auf einzelne theoretische Ansätze in den erwähnten Forschungsgebieten zurückgegriffen werden, auch wenn die spezifische Fragestellung selbst dort kaum zentral berücksichtigt ist.

Eine der wesentlichen Aufgaben, die sich im Zusammenhang mit der Vorbereitung eines dann auch politisch wirksamen Forschungsprogramms stellen, wird darin bestehen, das in den verschiedenen traditionellen Disziplinen verfügbare Material und die in ihnen entwickelten relevanten theoretischen Ansätze für die Klärung des hier anvisierten Problems - nämlich Möglichkeiten, Probleme und Grenzen staatlicher Interventionen zur Verminderung von Ungleichheiten und Versorgungsdefiziten, deren Opfer die ländliche Bevölkerung ist - nutzbar zu machen.

b) Die Notwendigkeit einer Projektierungsstudie

Wie gezeigt, ist der Zusammenhang von Problemen sozialer Ungerechtigkeit im ländlichen Bereich und den hierauf bezugnehmenden staatlichen Maßnahmen ein äußerst umfangreicher und komplexer Untersuchungsgegenstand, der auch im Rahmen dieser Programmskizze nur sehr bruchstückhaft benannt, beschrieben werden konnte.

Deshalb sollte die Entfaltung des Forschungsgegenstands Aufgabe einer besonderen Projektierungsstudie werden, die nicht nur auf Literaturanalysen und Sekundärauswertungen gestützt werden sollte, sondern bereits intensive monographische Ermittlungen an einem Testfall, nämlich einer konkreten ländlichen Region, welche nach forschungstechnischen Kriterien auszuwählen wäre, beinhalten sollte.

Dieser Studie fielen eine Reihe von wichtigen Aufgaben zu:

(1) Eine Bestandsaufnahme, die im Hinblick auf die Probleme der sozialen Gerechtigkeit im ländlichen Bereich einen detaillierten Überblick einschlägiger Ergebnisse der agrarökonomischen und -soziologischen Forschung, der Regionalforschung und sozialwissenschaftlicher Arbeiten zum Problem staatlichen Handelns erstellt.

(2) Inventarisierung der Materiallage im Hinblick auf vorhandene statistische Unterlagen, auf im Verwaltungsprozeß generierte und für wissenschaftliche Analysen verwertbare Informationen und auf vorliegende bzw. laufende empirische Erhebungen.

(3) Bestimmung der Informationslücken, die nur durch neue empirische oder statistische Erhebungen geschlossen werden können.

(4) Identifizierung von typischen Regionen der Bundesrepublik, die im Hinblick auf die spezifischen Probleme der Bundesrepublik wie auch in Hinblick auf den internationalen Vergleich als Objekte für Einzelprojekte geeignet sind, die jeweils bestimmten Forschungsperspektiven entsprechen.

(5) Konkretisierung und Ausdifferenzierung der im vorstehenden überwiegend nur angerissenen Probleme mit dem Ziel:

- o Arbeitshypothesen zu formulieren;
- o Fragestellungen für jeweils in sich abgeschlossene Forschungsprojekte zu definieren.

Soweit möglich, sollten im Zuge dieser Projektierungsstudie anhand der über die Testregion gesammelten Informationen bereits erste Überprüfungen von Arbeitshypothesen vorgenommen werden.

c) Forschungsprojekte

Erst nach erfolgreichem Abschluß der Projektierungsstudie ist es möglich, einzelne Forschungsprojekte zu formulieren, die einerseits gemäß ihrer Aufgabenstellung expliziten Prioritätskriterien genügen, andererseits gemäß ihren Aufwandsplanungen konkret auf die problemspezifische Materiallage abgestellt sind.

Schon jetzt läßt sich absehen, daß die Problematik von Ungleichheiten und Versorgungsdefiziten im ländlichen Bereich nur durch mehrere parallele Forschungsprojekte einigermaßen ausreichend wird abgedeckt werden können.

Schon jetzt läßt sich gleichfalls sagen, daß die einzelnen Forschungsprojekte jeweils drei generellen Zielfunktionen zu entsprechen haben werden:

- (1) Überprüfung, Ausdifferenzierung und soweit notwendig Erweiterung bzw. Revision des theoretischen Bezugssystems;
- (2) Durchführung empirischer Erhebungen zur gezielten Schließung von Informationslücken;
- (3) Auswertung der Ergebnisse im Hinblick auf eine Überprüfung des Instrumentariums staatlicher Maßnahmen zur Reduzierung sozialer Ungerechtigkeiten im ländlichen Bereich.

Eines der wichtigsten Steuerungsprobleme dieser einzelnen Forschungsprojekte wird darin bestehen, zu verhindern, daß eine Separierung der einzelnen Projektperspektiven eintritt, in der sich dann wiederum die Parzellisierung und Heterogenisierung staatlicher Maßnahmen reproduziert, die heute auf einzelne Aspekte von Ungleichheit im ländlichen Raum einzuwirken beabsichtigen.

NB!:

Die Aufstellung einer Liste wichtigster Basisliteratur zu dem hier behandelten Forschungsschwerpunkt erschien nicht sinnvoll, weil relevante Aussagen überwiegend nicht in Standardwerken zu finden, sondern auf eine große Zahl von Spezialpublikationen agrarökonomischer, agrarsoziologischer, agrartechnischer, regionalpolitischer, raumordnerischer, arbeitsmarkt- und bildungspolitischer Art verstreut sind, die systematisch auszuwerten und zu bewerten den Rahmen dieser Programmskizze bei weitem gesprengt hätte.

V. Literaturhinweise

Zu Kapitel I: Prämissen und Dimensionen der Analyse

- Altvater, E.: Gesellschaftliche Produktion und ökonomische Realität, Frankfurt 1962
- Bergmann, J.u.a.: Herrschaft, Klassenverhältnis und Schichtung, in: Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft - Verhandlungen des 16. Deutschen Soziologentags - Stuttgart 1969
- Böhle, F.;
Altmann, N.: Industrielle Arbeit und soziale Sicherheit, Frankfurt 1972
- Dahl, R.W.;
Lindblom, Ch.E.: Politics, Economics and Welfare, New York 1963
- Dobb, M.: Organisierter Kapitalismus, Frankfurt 1966
- Düll, K.; Sauer, D.;
Schneller, I; Altmann, N.: Öffentliche Dienstleistung und technischer Fortschritt, München 1972
- Habermas, J.: Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied 1962
- ders.: Theorie und Praxis, Neuwied 1969
- Hirsch, J.: Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System, Frankfurt 1970
- Naschold, F.: Systemsteuerung - Einführung in die politische Theorie, Stuttgart 1969
- Mattik, P.: Marx und Keynes - Die Grenzen des "gemischten Wirtschaftssystems", Frankfurt 1971
- Neumark, F.: Wirtschafts- und Finanzpolitik des Interventionsstaates, Tübingen 1961

- Offe, C.: Politische Herrschaft und Klassenstruktur - Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in Politikwissenschaft - Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt 1969
- ders.: Leistungsprinzip und industrielle Arbeit. Mechanismen der Statusverleihung in Arbeitsorganisationen der industriellen Leistungsgesellschaft, Frankfurt 1970

Zu Kapitel II: Forschungsprogramm "Ungleiche Bedingungen der Wahrnehmung und Durchsetzung von Rechtspositionen als Fall sozialer Ungerechtigkeit

- Bender Rolf: Tatsachenforschung in der Justiz, Tübingen 1972
- Blankenburg Erhard: Die Selektivität rechtlicher Sanktionen, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 21, 4, 1969
- ders.: Selektive Strafverfolgung durch die Polizei, in: Kriminologisches Journal 2, Oktober 1969
- Dahrendorf Ralf: Bemerkungen zur sozialen Herkunft und Stellung der Richter an Oberlandesgerichten. Ein Beitrag zur Soziologie der deutschen Oberschicht, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 5
- ders.: Deutsche Richter. Ein Beitrag zur Soziologie der Oberschicht, in: ders., Gesellschaft und Freiheit, München, 1961
- ders.: Ausbildung einer Elite. Die deutsche Oberschicht und die juristischen Fakultäten, in: Der Monat, Juli 1962
- Davidovitch A.,
Boudon A.R.: Les mecanismes sociaux des abandons de poursuites, in: L'Année Sociologique 3, 1964
- Döhring Erich: Geschichte der deutschen Rechtspflege seit 1500, Berlin 1953
- Eckhoff Torstein: Die Rolle des Vermittelnden, des Richtenden und des Anordnenden bei der Lösung von Konflikten, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 11, 1967
- Eckhoff Torstein,
Dahl Jacobsen Knut: Rationality and Responsibility in Administrative and Judicial Decision-Making, Interdisciplinary Studies from the Scandinavian Summer University, Vol. V, 1960
- Eckenberg Henning: Voraussetzungen und Schwierigkeiten der empirischen Erforschung richterlicher Entscheidungsgrundlagen, in: Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie (eds.: W. Maihofer und H. Schelsky), Vol. I., 1970

- Isay Hermann: Rechtsgeschäft und wirtschaftliche Machtverschiedenheiten, Berlin 1902
- Kaupen Wolfgang, Rasehorn Theo: Die Justiz zwischen Obrigkeitsstaat und Demokratie. Ein empirischer Beitrag zur Soziologie der deutschen Justizjuristen, Neuwied/Berlin 1970
- Kaupen Wolfgang: Die Hüter von Recht und Ordnung, Neuwied/Berlin 1969
- Koch Hartmut, Unz Gisela: Prozeßerfahrungen, Kläger und Beklagte im Zivilprozeß: Motivationen, Eindrücke, Einstellung. Empirische Erhebung.
(Nähere Einzelheiten: Arbeitskreis für Rechtssoziologie an der Universität Köln)
- Lautmann Rüdiger: Justiz - die stille Gewalt, Frankfurt 1972
- Opp Karl Dieter, Penckert Rüdiger: Ideologie und Fakten in der Rechtsprechung. Eine soziologische Untersuchung über das Urteil im Strafprozeß. München 1971
- Renn Heinz: Die Funktion des Rechtsbeistandes im Spannungsfeld zwischen Wirtschaft und Justiz, in: Wolfgang Kaupen, Raymund Werle (eds.), Soziologische Probleme juristischer Berufe, Köln 1971
- Schubert Glendon: Judicial Behavior, A Reader in Theory and Research. Chicago 1964
- Weyrauch Walter O.: The Personality of Lawyers, New Haven and London 1964
- Zwingmann Klaus: Zur Soziologie des Richters in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1966

Zu Kapitel III: Forschungsprogramm "Ungleichheiten
in den Arbeitsbedingungen" und die
Funktionalität von Kollektivverein-
barungen bei ihrer Reduzierung

- | | |
|---------------------------------|--|
| Altmann, N.; Bechtle G. | Betriebliche Herrschaftsstruktur
und industrielle Gesellschaft,
München 1971 |
| Böhle, F.; Lutz, B. | Kündigungsschutz
Veröffentlichung in Vorbereitung
(Schriftenreihe der Kommission
für wirtschaftlichen und sozia-
len Wandel) |
| Chamberlain, Neil W. | The Labor Sector
Mc Graw Hill Book Company, 1971 |
| Deppe, F. | Das Bewußtsein der Arbeiter
Studien zur politischen Soziolo-
gie des Arbeiterbewußtseins,
Köln 1971 |
| Dunlop, John T. | Industrial Relations Systems,
New York: Henry Holt and Company
1964 |
| Flanders, Allan;
Clegg, H.A. | The Systems of Industrial Rela-
tions in Great Britain
Oxford: Basil Blackwell, 1967 |

- Goldthorpe; Lockwood;
Bechhofer; Platt The Affluent Worker
Cambridge 1968/69
- Gorz, A. Zur Strategie der Arbeiterbewegung
im Neokapitalismus
- Kern; Schumann Industriearbeit und Arbeiterbewußt-
sein, Frankfurt/M. 1970
- Kerr, C.; Dunlop J.;
Harbison, F.H.; Myers, Ch. Industrialism and Industrial Man
New York: Oxford University Press,
1964
- Lutz, B.; Willener, A. Mechanisierungsgrad und Entlohnungs-
form
Hohe Behörde der EGKS
Luxemburg 1959
- Mellet, S. La Nouvelle Classe Ouvrière
Paris 1953
- Mottez, B. Systèmes de Salaire et Pratiques
Patronales
Paris (C.N.R.S.), 1966
- Noe, C. Gebändigter Klassenkampf
Tarifautonomie in der Bundesrepublik
Deutschland
Berlin 1970
- Popitz; Bahrndt; Jüres;
Kesting Das Gesellschaftsbild des Arbeiters
Tübingen 1967
- Runciman, W.G. Relative Deprivation and Social
Justice
London 1966
- Schumann; Gerlach;
Gschlössl; Milhoffer Am Beispiel der Septemberstreiks -
Anfang der Rekonstruktionsperiode
der Arbeiterklasse
- Sellier, F. Stratégie de la Lutte Sociale
Paris 1961
- Slichter, S.H.; Livernash, The Impact of Collective Bargaining
E.R.; Healy, J.J. on Management
Washington, D.C.: The Brookings Insti-
tution, 1960
- Tourraine, A. La Conscience Ouvrière
Paris 1963
- Weber, A.R. (Ed.) The Structure of Collective Bargai-
ning: Problems and Perspectives
Chicago: Free Press of Glencoe, 1964

Anhang

Erscheinungsformen sozialer Ungerechtigkeit

Der folgende Katalog greift auf die in Teil I entwickelten Dimensionen des "sozialen Gutes", der Thematisierung von Ungleichheit und der Formen staatlichen Handelns zurück und versucht, durch systematische Verknüpfungen möglichst konkrete Erscheinungsformen sozialer Ungerechtigkeit zu benennen. Er gliedert sich in zwei Bereiche:

- o Der erste Bereich bezieht sich auf jene Fälle sozialer Ungerechtigkeit, die dann auftreten, wenn eine normalerweise ausreichende Mindestversorgung im Rahmen bestehender Versorgungssysteme nicht erreicht werden kann, weil die dazu vorausgesetzte Eigenleistungsfähigkeit von Personen in Frage gestellt ist. Man kann solche Fälle als Formen flagranter sozialer Ungerechtigkeit bezeichnen (s.u.1.).
- o Der zweite Bereich bezieht sich zunächst auf die materiellen oder immateriellen Güter, die im Hinblick auf die Ungleichheiten der Versorgung als soziale Ungerechtigkeit thematisiert wurden oder werden; zur Versorgung mit diesen Gütern bestehen entweder bereits öffentliche Interventionen oder werden als notwendig erachtet.

Diese Güter lassen sich sinnvollerweise in drei Gruppen gliedern:

In einer ersten Gruppe sind diejenigen Güter zusammengefaßt, für die Versorgungsausgleichs- usw. Systeme bestehen, die heute und auch wohl in einer absehbaren Zukunft als prinzipiell zureichend, allerdings in ihrem Funktionieren verbesserungsfähig betrachtet werden können.

In einer zweiten Gruppe sind diejenigen Güter zusammengefaßt für die es bereits öffentliches Handeln bzw. öffentliche

oder quasi-öffentliche Institutionen gibt, wobei jedoch die Institutionen bzw. das öffentliche Handeln selbst als in ihrer Struktur reformbedürftig betrachtet werden.

In einer dritten Gruppe sind diejenigen Güter zusammengefaßt, für die es heute noch kein oder keine einigermaßen adäquate(s) System(e) öffentlicher Versorgung bzw. öffentlicher Intervention im Hinblick auf Versorgung gibt.

Für jedes dieser materiellen oder immateriellen Güter sei sodann gefragt, in welcher Form gegenwärtig oder in naher Zukunft im Hinblick auf die Versorgung mit diesem Gut soziale Ungerechtigkeit thematisiert wird oder werden kann. Dabei wird eine klassifikatorische Matrix verwendet, die in einer Dimension den Grad der Thematisierung und in einer zweiten Dimension die Art der von der Thematisierung verlangten öffentlichen Leistung faßt (s.u. 2.).

1. Formen flagranter sozialer Ungerechtigkeit

In der Realität muß mit einer recht großen Zahl jeweils spezifischer Formen flagranter sozialer Ungerechtigkeiten aus Gründen mangelnder Eigenleistungsfähigkeit gerechnet werden, deren Erfassung in zwei komplementären Dimensionen zu geschehen hat:

(1) In der Perspektive der Versorgungsleistung, die wegen Ausfall der notwendigen Eigenleistung nicht oder nicht mehr in ausreichendem Umfang in Anspruch genommen werden kann.

Dies gilt definitionsgemäß nur für solche Güter, für die im augenblicklichen Zustand für die Masse der Bevölkerung kein Versorgungsdefizit gesehen wird bzw. bei bestimmten Gütern nur insoweit, als die Mindestversorgung ausreichend gesichert ist.

Die wichtigsten dieser Güter scheinen (ohne daß die Aufstellung vollständig sein müßte) zu sein:

- 1.1. Schule (entsprechend der 9-jährigen Pflichtschule);
- 1.2. Gesundheitsbetreuung (entsprechend der ärztlichen und sonstigen Minimalversorgung, wie sie für die Masse der Bevölkerung seit langem durch das System der sozialen Krankenversicherung gewährleistet ist);
- 1.3. Sicherung des Alterseinkommens, gleichfalls wiederum auf einem Niveau, wie es für die Masse der Bevölkerung aufgrund des Systems sozialer Alterssicherung gewährleistet ist;
- 1.4. Mindesteinkommen, entsprechend etwa den untersten Sätzen, die in den wichtigsten geltenden Tarifverträgen für die jeweils am schlechtesten gestellten Gruppen vorgesehen sind;
- 1.5. Wohnung entsprechend einer Mindestversorgung, die in baurechtlichen Vorschriften bzw. in den Richtlinien des sozialen Wohnungsbaues fixiert ist.

(2) Komplementär hierzu in der Perspektive der Ursachen für das Auftreten besonderer Beeinträchtigungen der Erbringung der notwendigen Eigenleistung, die es unmöglich oder unzumutbar machen, die an sich normalen Versorgungsleistungen im Hinblick auf die unter 1.1. bis 1.5. genannten Güter in Anspruch zu nehmen.

Hier sei nur exemplarisch genannt:

- 2.1. Kinderrreiche Familien, mit einem Einkommen, das nicht über dem volkswirtschaftlichen Durchschnitt liegt, sofern ein zusätzliches "Lebensrisiko" eintritt, das die ökonomische und soziale Leistungsfähigkeit der Familie schwächt;
- 2.2. Familien ausländischer Arbeitskräfte (unter den gleichen Einkommenseinschränkungen wie 2.1.);
- 2.3. Ökonomisch oder physisch in ihrer Leistungsfähigkeit geschwächte Angehörige traditioneller, bisher in den Industrialisierungsprozeß kaum eingegliedelter Bevölkerungsgruppen;

2.4. Sozial "Gescheiterte" im Sinne von Opfern kumulativer Prozesse, die sie sukzessive der Fähigkeit berauben, die für den Zugang zu den jeweiligen zuständigen Versorgungssystemen notwendige Eigenleistung zu erbringen.

(3) Zwischen den unter 1. genannten gesellschaftlichen Gütern und den unter 2. genannten Situationen exzeptioneller Leistungsschwäche bestehen bestimmte Affinitäten, die hier nur beispielhaft aufgeführt seien:

- o Im Falle kinderreicher Familien (2.1.) dürften vor allem die Güter Gesundheitsfürsorge (1.2.), Mindesteinkommen (1.4.) und Wohnung (1.5.) bedroht sein.
- o Bei Ausländerfamilien (2.2.) ist vor allem mit einem Ausfall der an sich als selbstverständlich betrachteten Mindestversorgung zu rechnen im Hinblick auf Schule (1.1.) Gesundheitsversorgung (1.2.) und Wohnung (1.5.).
- o Bei den physisch oder ökonomisch schwachen Teilen traditioneller Bevölkerungsgruppen (2.3.) erscheinen besonders problematisch die Güter der Einkommenssicherung im Alter (1.3.) sowie gegebenenfalls der Wohnung (1.5.).
- o Bei den sozial "Gescheiterten" (2.4.) sind sehr verschiedene Konstellationen möglich, unter denen jeweils mehrere der unter 1. aufgezeichneten Güter nicht mehr in dem Maße zur Verfügung stehen, das der allgemein anerkannten Mindestausstattung bzw. Mindestversorgung entspricht.

2. Formen nicht-flagranter sozialer Ungerechtigkeit

Vorbemerkung: die analytische Matrix zur Klassifizierung der jeweils zu beobachtenden thematisierten sozialen Ungerechtigkeit.

Bei der Klassifizierung von Formen sozialer Ungerechtigkeit ist zunächst einmal zu differenzieren im Hinblick darauf, welche Art öffentlicher Aktivitäten oder Interventionen als notwendig betrachtet wird, um die betreffenden Ungerechtigkeiten zu beseitigen. Bei dieser Klassifikation seien Großbuchstaben verwendet, wobei der Buchstabe A für die unter 2. behandelten Formen flagranter sozialer Ungerechtigkeit vorbehalten sei.

Es verbleiben somit:

- B. Soziale Ungerechtigkeiten, die sich auf eine quantitative Verbesserung von prinzipiell bereits bestehenden Versorgungszuständen beziehen;
- C. Soziale Ungerechtigkeiten, die als Anforderung an eine qualitative Verbesserung (Verbesserung der Versorgungsstruktur und nicht nur des Versorgungsniveaus) von Leistungen prinzipiell bestehender Versorgungssysteme verstanden werden müssen;
- D. Soziale Ungerechtigkeiten, deren Überwindung die Schaffung neuer Formen und Systeme öffentlicher oder öffentlich sanktionierter Interventionen erfordern würden.

In diesen drei Typen sind nun vier Formen der gegenwärtigen Thematisierung von sozialer Ungerechtigkeit nach dem Grad ihrer Aktualität zu unterscheiden:

(Zur besseren Übersicht seien die im Gutachten unter I. dargestellten Unterscheidungen nochmals angegeben.)

1.
Die betreffende soziale Ungerechtigkeit ist hoch thematisiert und Bestandteil der aktuellen Diskussion, die in mehr oder minder großem Umfang bereits auf der Ebene konkreter zu ergreifender Maßnahmen geführt wird.

2.
Die betreffende soziale Ungerechtigkeit wird öffentlich bereits diskutiert, ohne daß konkrete Einzelmaßnahmen entscheidungsreif ausgearbeitet, vorgeschlagen oder gefordert würden

3.

Die betreffende soziale Ungerechtigkeit beginnt, in der öffentlichen Diskussion der Bundesrepublik als solche behandelt zu werden oder ist in Nachbarländern der Bundesrepublik bereits Objekt öffentlicher Maßnahmen oder doch wenigstens in der Diskussion.

4.

Bei der betreffenden sozialen Ungerechtigkeit handelt es sich um so etwas wie ein latentes Dauerthema, d.h. ein Problem, das seit längerer Zeit immer wieder aktualisiert wird und dann jeweils zu partiellen Verbesserungen bestehender Versorgungssysteme Anlaß gibt.

Im folgenden wird nun für die einzelnen Güter jeweils durch die Kombination eines Großbuchstabens und einer arabischen Ziffer anzugeben und dann mit wenigen Worten auszuführen sein, welche Themata sozialer Gerechtigkeit in bezug auf diese Güter gegenwärtig bestehen bzw. absehbar sind.

a) Güter mit im Prinzip als ausreichend betrachteten Systemen zur Sicherung von Mindestversorgung

(a 1) Arbeitseinkommen/Brutto

Typ sozialer Ungerechtigkeit: B 4

Um ausreichende Mindesteinkommen zu sichern, besteht in der Bundesrepublik das öffentlich sanktionierte System der Tarifverträge, die hierdurch erzielte relative Gleichheit der Arbeitseinkommen, zumindest bei den Lohnabhängigen, wird gegenwärtig in der öffentlichen Diskussion als zureichend empfunden. Die Klassifikation B 4 soll besagen, daß damit gerechnet werden muß, daß in regelmäßigen Abständen, z.B. anlässlich von Tarifverhandlungen, die Frage der Gerechtigkeit der Verdienstdifferenzierung neu aufgeworfen und erstmals durch eine Reduzierung der Verdienstspannen (beispielsweise durch Verzicht auf gleiche prozentuale Anhebung der tariflichen Sätze) beantwortet wird.

Typ sozialer Ungerechtigkeit: D 3

Da offenkundig das System der tariflichen Vereinbarung von Mindesteinkommen gegenwärtig als ausreichend betrachtet wird, gibt es in der Bundesrepublik keine anderen Systeme der Sicherung eines Mindestniveaus von Bruttoarbeitseinkommen. Es ist jedoch nicht auszuschließen, daß

3.

Die betreffende soziale Ungerechtigkeit beginnt, in der öffentlichen Diskussion der Bundesrepublik als solche behandelt zu werden oder ist in Nachbarländern der Bundesrepublik bereits Objekt öffentlicher Maßnahmen oder doch wenigstens in der Diskussion.

4.

Bei der betreffenden sozialen Ungerechtigkeit handelt es sich um so etwas wie ein latentes Dauerthema, d.h. ein Problem, das seit längerer Zeit immer wieder aktualisiert wird und dann jeweils zu partiellen Verbesserungen bestehender Versorgungssysteme Anlaß gibt.

Im folgenden wird nun für die einzelnen Güter jeweils durch die Kombination eines Großbuchstabens und einer arabischen Ziffer anzugeben und dann mit wenigen Worten auszuführen sein, welche Themata sozialer Gerechtigkeit in bezug auf diese Güter gegenwärtig bestehen bzw. absehbar sind.

a) Güter mit im Prinzip als ausreichend betrachteten Systemen zur Sicherung von Mindestversorgung

(a 1) Arbeitseinkommen/Brutto

Typ sozialer Ungerechtigkeit: B 4

Um ausreichende Mindesteinkommen zu sichern, besteht in der Bundesrepublik das öffentlich sanktionierte System der Tarifverträge, die hierdurch erzielte relative Gleichheit der Arbeitseinkommen, zumindest bei den Lohnabhängigen, wird gegenwärtig in der öffentlichen Diskussion als zureichend empfunden. Die Klassifikation B 4 soll besagen, daß damit gerechnet werden muß, daß in regelmäßigen Abständen, z.B. anläßlich von Tarifverhandlungen, die Frage der Gerechtigkeit der Verdienstdifferenzierung neu aufgeworfen und erstmals durch eine Reduzierung der Verdienstspannen (beispielsweise durch Verzicht auf gleiche prozentuale Anhebung der tariflichen Sätze) beantwortet wird.

Typ sozialer Ungerechtigkeit: D 3

Da offenkundig das System der tariflichen Vereinbarung von Mindesteinkommen gegenwärtig als ausreichend betrachtet wird, gibt es in der Bundesrepublik keine anderen Systeme der Sicherung eines Mindestniveaus von Bruttoarbeitseinkommen. Es ist jedoch nicht auszuschließen, daß

in einem zukünftigen Zeitpunkt zusätzliche Mechanismen notwendig werden. Die Klassifizierung D 3 soll bedeuten, daß der Frage nachzugehen wäre, unter welchen Bedingungen, wie in anderen Ländern, gesetzlich fixierte und von staatswegen durchgesetzte Mindestverdienstsätze notwendig werden.

(a 2) Arbeitseinkommen/Netto

Typ sozialer Ungerechtigkeit: B 2

Die teuerreformdiskussion der letzten Jahre hat die Frage der Steuergerechtigkeit, bezogen auf die direkten Steuern, d.h. präziser gesagt, die Frage, ob die bestehenden Unterschiede im Bruttoarbeitseinkommen bzw. zwischen den Bruttoarbeitseinkommen und den Bruttoeinkommen aus sonstigen Einkommensquellen durch das System der direkten Besteuerung in ausreichendem Maße nivelliert werden oder nicht, wieder aktuell werden lassen, nachdem diese Form sozialer Ungerechtigkeit längere Zeit hindurch der Klassifikation B 4 zuzuordnen gewesen wäre.

(a 3) Alterseinkommen

Typ sozialer Ungerechtigkeit: B 4

Insbesondere nach den jüngsten Reformen der Altersrenten scheint das in den vergangenen Jahren relativ aktuelle Problem der Ungleichheit bzw. Ungerechtigkeit des Einkommens nach Abschluß der Erwerbstätigkeit wieder auf die Latenzebene zurückzusinken. Es ist jedoch damit zu rechnen, daß ähnlich wie dies beim Problem der Nivellierung der Bruttoeinkommen durch differentielle Lohn- bzw. Einkommenssteuerbelastung der Fall ist, in absehbarer Zeit das Problem der Ungleichheit der Alterseinkommen erneut als soziale Ungerechtigkeit thematisiert wird.

(a 4) Sicherheit des Arbeitsplatzes

Typen sozialer Ungerechtigkeit: B 4 und C 3

Im Hinblick auf das Gut Arbeitsplatzsicherheit besteht gegenwärtig in der Bundesrepublik ein Versorgungs- bzw. Ausgleichssystem, das durch die Kombination von Arbeitslosenversicherung mit dem sehr reichen Instrumentarium öffentlicher Konjunkturpolitik gekennzeichnet ist. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wird Ungleichheit der Arbeitsplatzsicherheit nicht in der breiten Öffentlichkeit als soziale Ungerechtigkeit thematisiert. Dies schließt jedoch nicht aus, daß:

- o das Problem ungleicher Risiken des Verlustes des Arbeitsplatzes ein latentes Dauerproblem ist, das jeweils

im Zuge konjunktureller wie struktureller Veränderungen aktualisiert werden kann (Typ B 4);

- o in Teilen der Öffentlichkeit das entsprechende "Versorgungssystem" als unzureichend betrachtet wird und eine Verbesserung des Instrumentariums als notwendige Voraussetzung für höhere soziale Gerechtigkeit im Hinblick auf dieses Gut bezeichnet wird (Typ C 3).

Insofern der Typ C 3 vorliegt, stellt allerdings das Gut "Arbeitsplatzsicherheit" einen Grenzfall der hier genannten Gütergruppe dar und müßte eher der folgenden Gruppe b) zugerechnet werden.

- b) Güter im Hinblick auf die öffentliche oder öffentlich sanktionierte Versorgungs- bzw. gleichwertige Systeme existieren, die jedoch als strukturell unzureichend und reformbedürftig erscheinen.
-

(b 1) Gesundheitsversorgung

Typ sozialer Ungerechtigkeit: B 1

Im Hinblick auf die Gesundheitsversorgung werden gegenwärtig einige Probleme als besonders dringlich, und zwar bereits auf der Ebene zu treffender Maßnahmen diskutiert, um als ungerecht betrachtete Ungleichheiten im Versorgungsniveau aufzuheben. Beispiele für diese Probleme sind: Ungleichheiten in der Betreuungsintensität durch den freipraktizierenden Arzt bei Kassenpatienten und Privatpatienten; Unterschiede im Komfort- und Versorgungsniveau der Patienten verschiedener Krankenhausklassen u.ä.

Typ sozialer Ungerechtigkeit: C 1

Parallel hiermit werden nicht nur Verbesserung im Versorgungsniveau, sondern auch in der Versorgungsstruktur des Gesundheitswesens auf Maßnahmenebene diskutiert. Wichtigstes Beispiel hierfür ist das Problem der prophylaktischen Medizin, also ein Gebiet, auf dem es gegenwärtig noch keine gesicherte Mindestversorgung gibt wie sie der Versorgung im Falle akuter Krankheiten entsprechen würde.

Beide Typen sozialer Ungerechtigkeit (hinter denen weitere Aspekte der Gesundheitsversorgung stehen, die den Thematisierungsebenen 2 und 3 entsprechen und deshalb hier nicht im einzelnen behandelt werden sollen) setzen offen-

kundig voraus, daß zur Schaffung größerer Gleichheit bei der Versorgung mit Gesundheitsleistungen strukturelle Veränderungen im Gesundheitssystem vorgenommen werden, die sich durch Begriffe wie klassenloses Krankenhaus, Zulassung öffentlicher Krankenhäuser für die Vorsorgemedizin u.ä. bezeichnen lassen.

(b 2) Bildung und Ausbildung

Typ sozialer Ungerechtigkeit: B 1

Unter diesen Typ fallen mindestens zwei Aspekte des gegenwärtigen, in Reform befindlichen Bildungssystems:

- o Unterschiedliche Schwierigkeiten, denen als gleichbegabte anzunehmende Jugendliche ausgesetzt sind, eine ihren Fähigkeiten entsprechende weiterführende Bildung zu erwerben; die Ursachen hierfür sind sowohl regionaler Art wie auch in der sozialen Herkunft, den hierdurch bedingten unterschiedlichen Orientierungen, dem verschiedenen Informationsgrad oder auch in der verschiedenen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Familie zu suchen;
- o unterschiedliche Schwierigkeiten beim Weg durch das Bildungssystem (immer gleiche Begabung vorausgesetzt), die sich vor allem aus verschiedener - materieller wie immaterieller - Unterstützung durch das Elternhaus und ähnlichen Faktoren ergeben.

Beide Aspekte (Ungleichheit der Zugangs- und Ungleichheit der Erfolgchancen) stehen im Mittelpunkt der Bildungssystemdiskussion.

Typ sozialer Ungerechtigkeit: C 1

Geht es bei den obengenannten Ungleichheiten der Bildungschancen in erster Instanz nur um eine Verbesserung im Niveau eines traditionellen Versorgungsangebots, so wird in zweiter Instanz - gleichfalls in der Bildungsreformdiskussion in neuester Zeit hoch thematisiert, teilweise bereits auf Maßnahmenebene diskutiert - die Notwendigkeit sichtbar, das Bildungsangebot als solches strukturell zu verändern, um bestehende Ungleichheiten abzubauen; zentraler Ansatzpunkt hierbei ist insbesondere die sog. berufliche Bildung; zentrales Thema der bildungspolitischen Diskussion ist die Integration der Gleichstellung beruflicher und allgemeiner Bildung

Typ sozialer Ungerechtigkeit: D 3

In einem Teil der wissenschaftlichen Diskussion thematisiert (und durch ausländische Erfahrungen bekräftigt) wird hinter den unter den Typen B 1 und C 1 genannten dem Bildungssystem immanenten Ungleichheiten eine weitere dritte Form der Ungleichheit sichtbar, die in der Ungleichheit der Verwertungschancen formal gleichgestellter Bildung bzw. Ausbildung liegt. Sie muß als eine weitere Dimension ungleicher Versorgung mit dem Gut Bildung (insbesondere in seiner Funktion als Voraussetzung späterer Lebensgestaltung) gesehen werden, ohne daß zur Reduzierung dieser Ungerechtigkeit gegenwärtig irgendwelche institutionellen Mechanismen bestünden.

(b 3) Betreuung von psychisch oder physisch Geschwächten und Behinderten (einschließlich alten Leuten)

Typ sozialer Ungerechtigkeit: B 2

Hier ist in erster Linie an das unzureichende Angebot öffentlicher Einrichtungen zur Betreuung von alten, langfristig kranken oder behinderten Menschen zu denken, das über den Mechanismus von Zugangsrationierung Ungleichheiten erzeugt, die seit einiger Zeit in der öffentlichen Diskussion immer deutlicher als Ungerechtigkeiten betrachtet werden.

Typ sozialer Ungerechtigkeit: C 2

Jenseits einer bloßen quantitativen Vermehrung von Altersheimen, Pflegeplätzen u.ä. wird gleichfalls in der neueren Diskussion das Gesamtsystem der Betreuung psychophysisch Geschwächter in Frage gestellt. Vor allem auf dem Hintergrund der Tatsache, daß durch die Veränderung der Familienstrukturen und die zunehmende Durchsetzung der 2-Generationen-Familie mit gleichzeitig wachsender Frauenerwerbstätigkeit die traditionellen Selbstversorgungssysteme in der Familie bzw. im Verwandtschaftsbereich in ihrer Leistungsfähigkeit geschwächt werden. Hier sind strukturelle Veränderungen des gegenwärtigen Systems öffentlicher oder öffentlich gestützter Betreuung des hier interessierenden Personenkreises notwendig, um zu vermeiden, daß sich Einkommensdifferenzen oder andere Faktoren als Ungleichheiten in den Betreuungschancen noch stärker als bisher durchsetzen. Parallel hiermit wird auch zunehmend gefordert, daß sich der Typ der im Rahmen der Betreuung erbrachten Leistung verändert.

- (b 4) Physische Zugänglichkeit zu lokal gebundenen Märkten, Austausch- und Versorgungssystemen verschiedenster Art

Typ sozialer Ungerechtigkeit: B 2

In Stadt- und Regionalplanung setzt sich seit einem guten Jahrzehnt zunehmend die Erkenntnis durch, daß die Chancen der Lebensgestaltung verschiedener Bevölkerungsgruppen in erheblichem Maße davon beeinflußt werden, in welcher räumlichen Distanz bzw. in welcher durch das Verkehrssystem vorgesteuerten Zeit-Kosten-Mühe-Distanz sie von den Konzentrationen lokalisierter Einkaufs-, Versorgungs-, Bildungs-, Verwaltungs- und kultureller Einrichtungen verschiedener Art leben. In dem Maße, in dem sich parallel zur Vertiefung der Arbeitsteilung und Erhöhung des Lebensstandards der Mindestversorgungsanspruch im Hinblick auf die nur durch physischen Kontakt erreichbaren, mehr oder minder vermarkteten Güter erhöht, werden unterschiedliche physische Zugangsschwierigkeiten zur Ursache von Ungleichheiten, die ihrerseits als soziale Ungerechtigkeiten thematisiert werden.

Als Typ B 2 wird dieses Problem reduziert auf den Ausbau der öffentlichen Verkehrs-Infrastruktur und insbesondere die Erschließung der wirtschaftlich zurückgebliebenen, dünn gesiedelten und überwiegend agrarisch strukturierten Gebiete.

Das gleiche Problem tritt jedoch in einem generellen Sinn auf als

Typ sozialer Ungerechtigkeit: C 3

und betrifft dann sehr viel breitere Bevölkerungskreise, insbesondere auch in den Ballungszentren selbst, die wegen ihres unzureichenden Einkommens in periphere, schlecht erschlossene und schwer zugängliche Wohngebiete ausweichen müssen oder nur mit besonders großen Opfern am allgemeinen Verkehrssystem teilnehmen können; in bezug auf diese weitaus generellere Form sozialer Ungerechtigkeit gibt es kaum adäquate Versorgungssysteme (die insbesondere auf dem Gebiet von öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen liegen müßten).

Einen Grenzfall zwischen dieser Gruppe und der folgenden Gruppe von Gütern stellt dar:

(b 5) Soziopsychophysische Arbeitsbelastung (Arbeitsleid)

NB! Systematisch gesehen ist die Definition dieses Guts sozusagen spiegelverkehrt. Analog der Definition der übrigen Güter müßte hier eine Positivdefinition stehen, die etwa "nicht finanzielle Arbeitsgratifikationen" heißen könnte. Wegen der Vagheit dieses Begriffs schien es jedoch sinnvoller, sein Negativkomplement hier zur Bezeichnung heranzuziehen.

Typ sozialer Ungerechtigkeit: B 1

In neuester Zeit ist ein spezieller, sehr enger Aspekt der Arbeitsbelastungen hoch thematisiert und hat bereits zu bestimmten öffentlichen Maßnahmen Anlaß gegeben: die Unfallgefährdung, die insbesondere mit körperlicher Arbeit verbunden ist. Nur für diesen Aspekt existieren einigermaßen adäquate öffentliche Interventionsformen.

Typ sozialer Ungerechtigkeit: C 3

Sehr viel weitreichender ist die in jüngster Zeit einsetzende Diskussion um die Gesamtheit der Arbeitsbedingungen, insbesondere bei besonders arbeitsteiligen, repetitiven und monotonen Arbeitsplätzen. Hier ging der Anstoß der Diskussion vor allem vom Ausland aus, wo dieses Problem, vor allem soweit es von den Tarifparteien aufgegriffen wurde, zum Teil bereits eine wesentlich höhere Aktualitätsebene erreicht hat. Es ist offensichtlich, daß gegenwärtig in der Bundesrepublik existierenden einschlägigen Diskussionen (insbesondere Betriebsverfassungsgesetz und Tarifrecht) erheblicher strukturelle Modifikationen erfordert, wenn mit ihrer Hilfe eine wirkliche Einhebung des heute noch bestehenden Gefälles an Arbeitsbedingungen im weitesten Sinne (insbesondere sozialer und psychischer Art) zwischen Angestellten und Arbeitern, zwischen hochqualifizierten und ausführenden Arbeitskräften erreicht werden soll.

Es soll deshalb nicht ausgeschlossen werden, daß hier auch genannt werden muß:

Typ sozialer Ungerechtigkeit: D 3

d.h. daß man annehmen muß, daß in bezug auf die Reduzierung ungleichen Arbeitsleids wesentlich neue Institutio-

nen und Formen öffentlicher oder öffentlich sanktionierter Interventionen hätten geschaffen werden müssen, als sie heute bestehen - nicht nur um gesellschaftspolitisch untragbare, subjektiv empfundene Ungerechtigkeiten zu vermeiden, sondern auch, um volkswirtschaftliche Funktionsstörungen zu verhindern, die sich andernfalls aus den durch ungleiches Arbeitsleid induzierten Bildungs-, Erwerbs- und Arbeitsmarktverhalten der hiervon am meisten Betroffenen ergeben können.

- c) Güter im Hinblick auf die unterschiedliche Versorgung oder Versorgungschancen bestehen, ohne daß überhaupt oder einigermaßen adäquate Ausgleichs-, Kompensations- oder Mindestversorgungsinstitutionen oder -mechanismen bestünden.
-

Definitonsgemäß können im folgenden von wenigen Einzelaspekten abgesehen nur Typen sozialer Ungerechtigkeit der Gruppe D 1 bis D 3 vorkommen.

(c 1) Wohnungsqualität

Typ sozialer Ungerechtigkeit: D 1

Institutionen zur Vermeidung bzw. Reduzierung sozialer Ungerechtigkeiten im Hinblick auf die Versorgung mit dem Gut Wohnen bestehen in der Bundesrepublik im wesentlichen nur im Rahmen des Mietrechts und öffentlicher Wohnungsbauförderung, wobei mindestens im Hinblick auf das Mietrecht gegenwärtig konkrete Maßnahmen zur Reduzierung von sozialen Ungleichheiten bzw. Ungerechtigkeiten in der Diskussion sind. Inwieweit die Gesamtheit der öffentlichen Maßnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus (einschließlich der Eigenheimförderung) als soziale Ungerechtigkeit mehr als nur in marginalen Aspekten (ungerechte Belegung von Sozialwohnungen mit einkommensstarken Mietern) thematisiert ist, darf als strittig betrachtet werden, soll aber hier nicht mehr untersucht werden.

Typ sozialer Ungerechtigkeit: D 3

Wenn das Gut "Wohnen" dieser dritten Gütergruppe zugerechnet wurde, so vor allem deshalb, weil jenseits der bereits genannten Einzelmaßnahmen mietrechtlicher, bauaufsichtlicher sowie wohnungswirtschaftlicher Art gegenwärtig:

- o das Problem der Wohnqualität allenfalls in bestimmten Fachkreisen thematisiert ist;

- o kaum öffentliche adäquate und funktionsfähige Institutionen bestehen, die geeignet wären, eine qualitative Mindestversorgung mit Wohnungen zu besorgen.

NB! Diese Aussage impliziert eine erhebliche Kritik an der gegenwärtigen Stadtplanungspraxis, die jedoch hier nicht näher ausgeführt werden sollte. Sofern diese Kritik als ungerechtfertigt betrachtet würde, müßte der Typ sozialer Ungerechtigkeit D 3 in den Typ C 3 überführt und das Gut Wohnen aus der dritten Gütergruppe in die zweite Gütergruppe überführt werden.

(c 2) Rechtsschutz

Typ sozialer Ungerechtigkeit: D 3

Zwar kennt das Rechtssystem der Bundesrepublik mit dem Institut des Armenrechts einen Mechanismus, der dazu bestimmt ist, die Auswirkungen unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit auf die Chancen, vor Gericht sein Recht zu erlangen bzw. Rechtsverletzungen abzuwehren; doch dürfte dieses Institut allein kaum ausreichen, um eine effektive Gleichheit aller Bevölkerungsgruppen bei Verwicklung in Rechtsstreitigkeiten zu garantieren. Dies gilt insbesondere dort, wo die Erlangung von Rechtsgütern Eigeninitiative des Betroffenen verlangt und wo mehr oder minder große soziale Distanz zum Rechtssystem und seinen Repräsentanten und unterschiedliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zweifellos erhebliche Ungleichheiten in der Durchsetzung individueller Rechte zur Folge haben.

Daß diese Ungleichheit als soziale Ungerechtigkeit in Erscheinung zu treten beginnt, zeigt sich heute nicht so sehr an einer Kritik am gegenwärtigen Zustand als vielmehr in dem Verhalten wachsender Bevölkerungsgruppen, die in Form des Abschlusses von Rechtsschutzversicherungen individuell Garantie gegen Situationen suchen, in denen sie sich in einer unterlegenen Position gegenüber ihrem Kontrahenten befinden könnten. Es scheint legitim, das wachsende Geschäft mit Rechtsschutzversicherungen als Beginn einer Bewegung zu betrachten, die dann über kurz oder lang das generellere Problem der Gleichheit des Zugangs zum Recht aufwerfen wird, ohne daß heute schon gesagt werden kann, über welche Institutionen dieses Problem gelöst werden kann.

(c 3) Umweltqualitäten

Typ sozialer Ungerechtigkeit: D 2

Im Zusammenhang mit der zunehmenden Beschäftigung der öffentlichen Meinung mit dem Problem der Umweltqualitäten wird - zumindest auf bestimmte Umweltqualitäten, wie etwa Zugang zur Erholungslandschaft, auch das Problem der ungleichen Versorgung mit Umweltgütern aufgeworfen; ohne daß bisher mehr als sehr partielle und dimensionale Ansätze öffentlicher Aktivitäten zur Sicherung gleicher Umweltqualitäten für alle sichtbar wären. Es kann jedoch als strittig angesehen werden, ob die Einstufung ungleicher Versorgung mit Umweltgütern in die Thematisierungsebene 2 gerechtfertigt ist oder ob die Thematisierungsebene 3 nicht adäquater wäre; dann müßte allerdings gleichzeitig ein weiterer Typ sozialer Ungerechtigkeit mit der Klassifikation B 2 eingeführt werden, der nämlich diejenigen Umweltqualitäten betrifft, im Hinblick auf die bereits öffentlichen Maßnahmen zum Zwecke der Sicherung gleichen Zugangs in der Diskussion bzw. im Planungsstadium sind.

Das Gut "Umweltqualitäten" ist im Zusammenhang der hier angestellten Überlegungen deshalb von besonderem Interesse, weil das Auftreten von Ungleichheiten in der Versorgung mit Umweltqualitäten selbst eine Folge der industriellen Entwicklung und damit in einem nicht unerheblichen Maße vergangener Bestrebungen zur Reduzierung sozialer Ungleichheiten auf anderen Gebieten war. Umweltqualitäten sind also ein Beispiel dafür, daß über die Verknappung bisher freier Güter neue Ungleichheiten auftreten können, die dann von der Gesellschaft mehr oder minder schnell als Ungerechtigkeiten thematisiert werden.

(c 4) Psychophysische Belastungen außerhalb der Arbeit

Typ sozialer Ungerechtigkeit: D 3

Obwohl evident ist, daß Bevölkerungsgruppen in bestimmten Lebenssituationen weitaus größeren psychophysischen Belastungen unterworfen sind als der Rest der Bevölkerung - wobei Mütter von Kleinkindern, vor allem dann, wenn sie gleichzeitig erwerbstätig sind, das offenkundigste Beispiel darstellen -, ist diese Tatsache selbst nur in sehr begrenztem Umfang als soziale Ungerechtigkeit ins öffentliche Bewußtsein getreten. Dementsprechend gibt es

auch - wenn man von der Institution der Kindergärten absieht - kaum öffentliche Maßnahmen, um diese besonderen Belastungen zu reduzieren oder zu kompensieren.

Immerhin deuten einige Anzeichen darauf hin, daß

- o entweder die besonderen Belastungen, die mit der Betreuung der Kinder im frühkindlichen Alter verbunden sind, als soziale Ungerechtigkeit thematisiert sind, so daß sich hieraus entsprechende Anforderungen an öffentliches Handeln ergeben werden;
- o oder daß diese Belastungen Auswirkungen auf das generative Verhalten haben, die selbst wieder von erheblicher Bedeutung für die langfristige Existenz und Funktionsfähigkeit der Industrienationen sein können.